MONITOREO DE POLÍTICAS DE TIERRA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ECUADOR

INFORME 2013





Autores:
Natalia Landívar García
Mario Macías Yela
Milton Yulán Morán

Contribuciones:
Diego Carrión
David Suárez
Lama Alibrahim

Creación gráfica y edición:
5tadimensión
info@5tadimension.com
www.5tadimension.com

Agradecimientos especiales:
Philip Seufert

Fotos:
Mario Macías Yela (Archivos FIAN Ecuador)

Con el apoyo de:
Pan Para Todos
MISEREOR
Forum Syd
ICCO

Quito, Noviembre 2013

Índice



Introducción

Este informe que presentamos como FIAN Ecuador y la Unión Tierra y Vida es la continuación del primer ejercicio de monitoreo que realizamos en el año 2010 a la implementación, que iniciara en el año 2009, del "Plan de fomento del acceso de tierra a los productores familiares en el Ecuador" mejor conocido como Plan Tierras. Esta política se presentó con el objetivo de alcanzar, en cuatro años, una estructura más equitativa de tenencia y uso de la tierra, medida de avanzada y necesaria, después de la tibia reforma agraria de los años 60 y 70, y de la contra reforma agraria de las últimas décadas. En el actual contexto de predominio de la agroindustria nacional, dinámicamente articulada a los mercados de agro-exportación de productos como la caña de azúcar, banano y palma aceitera; y de altos índices de desigualdad en la tenencia de la tierra, esta política rescató la esperanza de familias campesinas de acceder a tierras, especialmente a aquellas en posesión de tierras de la banca quebrada, en saneamiento, cerrada o incautada, o de patrimonio del Estado. Faltando pocas semanas para que culmine este emblemático programa, es pertinente analizar sus alcances y limitaciones desde una perspectiva de Derechos Humanos.

En la primera parte de este informe contrastamos el sombrío panorama a nivel mundial que ha llevado al acaparamiento de la tierra y sus consecuencias en la realización de los derechos humanos, con las propuestas que desde los movimientos y organizaciones sociales se han impulsado, en especial, para fortalecer el desarrollo de los marcos legales nacionales e internacionales que garanticen el acceso equitativo a los recursos naturales. Una mirada a los matices que presenta el acaparamiento y concentración de la tierra en nuestro país, la ofrecen las líneas de la segunda parte de este informe. En la tercera parte, al igual que lo hicimos en el informe anterior, hemos compilado casos emblemáticos, a través de los cuales proporcionamos información de análisis importante para conocer el resultado que ha tenido la implementación del Plan Tierras desde una perspectiva de Derechos Humanos. La metodología que utilizamos responde a la necesidad de recoger información que permita tener la percepción de los sujetos de derechos, allí donde las políticas son implementadas, y conseguir una mirada más integral, que trascienda la de los datos cuantitativos provenientes de fuentes oficiales o evaluaciones de expertos. En la cuarta parte, sistematizamos las diferentes propuestas para una nueva ley de tierras, presentadas en la Asamblea Nacional, sobre lo que definimos como los principales "nudos críticos". Esto lo hacemos sobre la base

de lo que establece la *Constitución*, la Ley de Desarrollo Agrario (*LDA*) y la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (*LORSA*) con el fin de contar con los elementos necesarios y ofrecer líneas sobre lo que debería incluir una nueva ley de tierras basada en los principios de Derechos Humanos.

Desde la última publicación del Informe de FIAN Ecuador y la Unión Tierra y Vida, hemos continuado con el monitoreo de esta política pública, en su componente de redistribución de tierras estatales, para llegar a las conclusiones y recomendaciones que se presentan en este nuevo Informe. Esperamos que estas puedan ser asumidas con suficiente apertura y humildad por los funcionarios públicos del actual gobierno responsables del Plan Tierras y que reconozcan el papel fundamental que tenemos las organizaciones sociales en el monitoreo basado en Derechos Humanos de la política pública nacional.





I. Derechos humanos frente al acaparamiento de la tierra

Crisis (capitalista) de la agricultura y acaparamiento de la tierra[1]

Tras medio siglo de rendimientos crecientes y "alimentos baratos", tradicionalmente asociados al modelo de modernización capitalista de la agricultura, diferentes factores empezaron a sembrar dudas respecto a la capacidad del modelo agroalimentario dominante para cumplir sus promesas y garantizar el acceso sustentable y sostenible de la población a la alimentación.

En primer término, la cantidad de población en estado de hambre pasó de 842 millones de personas en 1990, a cerca de un billón de personas a inicios de esta década de acuerdo a la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura (FAO, 2009). Según esta misma fuente, se calcula que cerca de 870 millones de personas padecen hoy en día de hambre. La gran mayoría vive en países en desarrollo, donde se estima que alrededor de 850 millones de personas están subnutridas (FAO, 2012). Estas cifras, sin duda, están lejos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, planteados para la disminución del hambre.

La volatilidad de los precios de los alimentos forma parte de un fenómeno de largo aliento, cuyas primeras manifestaciones empezaron al menos en el año 2003 cuando se registró una tendencia sistemática a la elevación del precio de los alimentos que no había sucedido desde 1960. Esta incrementó las dificultades de buena parte de la población mundial para acceder a los productos alimentarios básicos y en consecuencia, los conflictos sociales. Sólo entre 2008-2009 se registraron conflictos de distinta magnitud en torno al abastecimiento alimentario en Asia, África y Medio Oriente, así como en América Central (Ruiz, 2010). Las previsiones futuras no parecen ser alentadoras, tanto la FAO como la Organización para la Cooperación y el

1 Diego Carrión y David Suárez contribuyeron con el texto "Crisis (capitalista) de la agricultura y acaparamiento de la tierra", el cual fue editado por los autores de este informe.



Desarrollo Económico (OCDE) anunciaron que la tendencia alcista de los precios de los alimentos seguiría por, al menos, una década.

En segundo término, el crecimiento exponencial que registró la productividad agrícola a partir de la adopción generalizada de la "revolución verde", parece haber llegado a un declive histórico desde finales del siglo anterior. Éste forma parte de un marco más amplio de puesta en cuestión del patrón de desarrollo técnico-productivo imperante desde la segunda mitad del siglo XX, cuya reversión parece ahora necesaria a juzgar no solamente por los graves impactos ambientales acumulados, sino también por el agotamiento de sus bases físicas y económicas de expansión. Tanto la superficie agrícola irrigada, como el área mundial cosechada de granos, muestran tendencias declinantes desde principios de la década de los ochenta del siglo XX (Larrea, 2011: 138), al tiempo que las mejoras en la productividad agrícola en el área cerealera medida en los rendimientos de las cosechas, pasaron de incrementos del 3,2% anual en promedio durante la década de 1960, a una tasa de crecimiento de apenas 1,2% para la década del 2000 (Abramovay, 2010).

En este sentido, no es extraño, que la crisis alimentaria coincida con una crisis más general, que parece invocar los propios límites del presente ciclo de acumulación capitalista, y que incide de manera determinante en el rumbo que está tomando la agricultura capitalista a escala global.

Primero, la crisis energética, definida como el incremento tendencial de los costos de extracción petrolera, provocado por un agotamiento y declinación de los campos fáciles de explotar y la preeminencia de aquellos que requieren una extracción costosa e intensiva (Weis, 2010), forma parte de los fenómenos asociados a la espiral ascendente que registran los precios de los alimentos. El crecimiento de la productividad que legitimó el modelo de agricultura industrial a escala mundial estaba fundado en la transferencia por parte de la industria de medios - mecanización y agroquímicos (especialmente pesticidas y fertilizantes inorgánicos) - crónicamente dependientes del petróleo. En tiempos de abundancia de yacimientos petrolíferos y relaciones geopolíticas que facilitan el acceso a las mismas, las sombras de la petro-dependencia no resultaban un límite. Hoy, que el acceso a combustibles fósiles es cada vez más restrictivo y sus precios de mercado muestran tendencias al alza, la fórmula que permitía grandes rendimientos agrícolas y a bajo costo ha dejado de funcionar.

Segundo, la crisis de la ecología-mundo capitalista que hace referencia a la creciente imposibilidad del sistema capitalista global para regular los intercambios de flujos energéticos y materiales a partir de los cuales la sociedad construye la totalidad de sus medios de reproducción, sin provocar para ello alteraciones significativas y brechas en dichas relaciones, presionando a los ecosistemas remanentes más allá de su capacidad de carga y regeneración efectiva. Por otra parte, la cada vez más abundante literatura científica, que evalúa el impacto del cambio climático en las sociedades humanas, da cuenta de una amplia gama de actividades y dimensiones de la vida que se verían severamente comprometidas de no mediar acciones efectivas para mantener el fenómeno no más allá de la frontera de los 2 grados de incremento en la temperatura. El estudio del International *Food Policy Research Institute* (IFPRI) sobre los efectos del cambio climático en la agricultura concluye que, de manera general, existirá un declive en el ritmo de aumento de la producción agropecuaria, de manera especial en los países "en vías de desarrollo" en donde los efectos de los fenómenos climáticos tenderán a ser mayores, particularmente en las regiones del Asia Meridional y el África Subsahariana. Afectaciones importantes en los rendimientos de los cultivos de arroz, trigo, maíz, soya derivarán en un acrecentamiento aún mayor de los precios de estos productos y un encarecimiento general de la carne vacuna debido al uso de los mismos como forraje (IFPRI, 2009).

Frente a la crisis multidimensional de la agricultura, el capital afincado en los complejos agroindustriales trasnacionales parece listo para embarcarse en una nueva aventura colonial en búsqueda de suelos fértiles e ingentes y abundantes reservorios de fuerza de trabajo lista para formar parte de la reestructuración del trabajo agrícola a nivel global. Los procesos de acaparamiento de tierras (*landgrabbing*), definidos provisionalmente como "*adquisiciones de tierra en gran escala por parte de inversionistas nacionales o extranjeros en los países en desarrollo*" (Behrman, *et al*., 2012: 49)[2] suponen un cambio en las tendencias de control y sometimiento del proceso de trabajo agrícola a escala global.

2 Traducción de los autores.

Si bien, hasta la década de los sesenta, bajo el "desarrollismo nacional" imperante en los países dependientes, se había generado ya un acoplamiento de las agriculturas periféricas con respecto a los complejos agroindustriales de los países metropolitanos, esta articulación suponía relaciones y control indirecto sobre los recursos, a partir del dominio sobre los patrones tecnológicos que hacían posible la convergencia entre agricultura e industria (McMichael, 1998). Por su parte, hoy, el tipo de relaciones de producción privilegia fórmulas de dominio que enfatizan en el control directo a partir de la concentración de la tierra y sus recursos asociados. Esto es lo que han propuesto Borras S. J. y Franco (2010), quienes señalan que el acaparamiento de tierra contemporáneo se caracteriza además por el uso extractivista o alienantede estos recursos para propósitos externos –nacionales o extranjeros– con respecto a las necesidades de reproducción social del territorio; y por la concentración de relaciones de poder político. Las dimensiones que va cobrando el proceso de acaparamiento de tierra a escala global, resultan alarmantes: el informe del Banco Mundial sobre "inversión agrícola a gran escala" cuantifica el fenómeno en unos 45 millones de hectáreas (Borras *et al*., 2011: 269).

Con base en las conclusiones aportadas por Borras *et al*. (2011) en su revisión al estudio de FAO sobre la dinámica del mercado de tierra en 19 países de América Latina, es posible avanzar hacia una nueva evidencia respecto a los procesos de acaparamiento de tierra en este continente:

1. Existe una importancia primordial de las transacciones sobre tierras privadas en América Latina. Tierras comunitarias y tierras públicas resultan menos apetecidas por la inversión a gran escala, en gran medida por la mayor conflictividad social que se genera en torno a ellas. En este sentido, los programas de titularización privada de tierras que ha estimulado el Banco Mundial en países como Ecuador, Bolivia, Perú, entre otros, podrían eventualmente facilitar en un futuro la expansión de los tratos privados sobre tierras.
2. Las élites nacionales aparecen como principales inversoras o co-inversoras de los tratos comerciales sobre tierras. El acaparamiento de tierra en América Latina no podría equipararse al fenómeno africano de la extranjerización de tierra, sino que debería ser visto como una alianza entre el capital extranjero y las élites nacionales.
3. Las empresas "trans–latinoamericanas" tienen una creciente importancia en los arreglos sobre tierras en la región. No se trataría solamente de una reconcentración fomentada por las empresas trasnacionales tradicionales, que re-editaría los fenómenos de enclaves agrícolas en beneficio de las economías del norte global, sucedidos en América Latina y el Caribe hasta mediados del siglo XX; se trata además de una reconcentración que tiene nuevas e importantes fuentes de afluencia de capital extranjero para la compra o arriendo de tierras en países como Brasil, Argentina y Chile.

4. El acaparamiento de tierra está centrado en América Latina en el acaparamiento para cultivos comodín o flexcrops3, corredores de conservación, y actividad forestal. El acaparamiento para cultivos comodín, resulta ser el fenómeno más visible.
5. Los cambios en el patrón de cultivos en América Latina alentados por el proceso de acaparamiento de tierra son multi-direccionales, es decir que imponen diversas modalidades de reconversión productiva: de cultivos alimentarios a cultivos flexcrops, de no producción agrícola a producción de flexcrops, coexistencia simultánea de flexcrops y producción alimentaria, etc.
6. Los Estados latinoamericanos juegan un rol trascendental en el aliento, contención o expansión del acaparamiento de tierra.
7. El principal efecto negativo del acaparamiento de tierra ha sido la imposición de un marco de política agraria no redistributiva que tiende a la concentración de la tierra en favor de las inversiones en gran escala, considerando de manera insuficiente tanto los efectos más amplios.

Justamente, la magnitud que revisten los procesos de acaparamiento de tierra, sobre todo aquellos vinculados a la producción agroalimentaria de *commodities*, han sido ampliamente contraproducentes desde el punto de vista de la formulación de políticas de tierra redistributiva. Por el contrario, incluso en aquellos países donde la presión social de los movimientos campesinos y movimientos sin tierra forzó a la adopción de políticas de acceso a la tierra para estos sectores, los retrocesos en esta materia han sido sustanciales. El caso de Brasil, por ejemplo, resulta ilustrativo. Pese al carácter restringido de las políticas de tierra adoptadas por el gobierno neoliberal de Fernando Henrique Cardoso en respuesta a la intensa movilización del *Movimiento Dos Trabalhadores Sin Tierra* (MST), el número de campesinos asentados durante este período fue mayor a los asentamientos logrados durante el primer gobierno del Partido de los Trabajadores de Lula. Los tímidos avances logrados por el polémico modelo de reforma agraria de mercado impulsado por el Banco Mundial, parecen diluirse rápidamente al calor del avance de las tendencias relacionadas con el acaparamiento de tierra para la producción de soja y caña, principalmente.

Buena parte de este proceso está centrado en la devastación de los sistemas agroalimentarios nacionales por parte del *dumping* agroalimentario global, impulsado por EEUU y Europa. Los efectos de esta práctica sobre los agricultores del sur global redundan en una aceleración del ritmo de la "*descampesinización global*", entendida como el "*rápido y masivo proceso de concentración urbana de personas antiguamente involucradas en agricultura productora directa de sus propios medios de subsistencia"* (Araghi, 1995)[4]. Un artículo reciente de Araghi (2009) muestra, basado en dos diferentes informes del Banco Mundial, cómo al menos, entre 80 y 90 millones de personas en el mundo habrían abandonado forzosamente sus tierras durante la

3 Los autores denominan como "flex crops" o "cultivos comodín"a aquellos que debido a su condición flexible- pueden ser usados como alimento, forraje y/o combustible.
4 Traducción de los autores.

década de los noventa por causas relacionadas a la reestructuración productiva de la agricultura (Araghi, 2009:111).

Todo esto representa una clara violación a los derechos fundamentales de las personas y de los pueblos, al devastar los complejos sistemas de cohesión social que caracterizan a diversas sociedades rurales e incrementar la posibilidad de mantener, e incluso aumentar el número de hambrientos y desnutridos en el mundo. Al tiempo, la posibilidad de incrementar el hacinamiento y el declive de la calidad de vida en las ciudades-favelas debe ser considerada como la fuente de una futura conflictividad ambiental y social que podría augurar el desate de intensas y diversas violencias sociales en varias regiones del mundo.





Derechos humanos y el acceso a la tierra

El sombrío panorama descrito en las líneas de arriba debe ser contrastado con las acciones que, frente a fenómenos como el acaparamiento global de la tierra, han propuesto los movimientos y otras organizaciones de la sociedad civil en los últimos años. Estas han demandado por décadas que se garantice el acceso equitativo a los recursos naturales necesarios para la producción de alimentos, para lo cual han venido apostando, entre una de sus líneas de acción, al desarrollo de marcos legales nacionales e internacionales que protejan los derechos de tenencia, acceso y uso de la tierra de los productores de alimentos de pequeña escala. Las siguientes líneas se centrarán en los más importantes instrumentos de derechos humanos desarrollados en los últimos años.

El Derecho a la Alimentación y el Derecho a la tierra

Uno de los derechos humanos, que se relaciona intrínsecamente con la defensa, protección y el acceso a la tierra, es el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Este ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos que consagra el derecho de toda persona *a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios…"*(Art. 25) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que contempla "G*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*" (párrafo 1, artículo 11) y "*el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre*" (párrafo 2, artículo 11). En el año 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en su observación general N° 12 interpretó oficialmente que el "*El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla."*[5]

5 Observación general N° 12, párrafo 6.

Una interpretación más amplia de la relación del Derecho a la Alimentación con la tierra, la revela el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), el cual establece en la Observación General Nro. 12, que uno de los elementos del contenido básico del Derecho a la Alimentación Adecuada es la posibilidad que tiene un individuo de alimentarse directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos (párrafo 12, Observación General Nº 12). Por consiguiente, los Estados no solamente han reconocido el derecho que tienen personas y comunidades a estar libres de hambre y a contar con una alimentación adecuada, sino a disponer de los recursos necesarios (tierra, agua, semillas, crédito, trabajo) para alimentarse. En un sentido más amplio, esto implica que individuos y comunidades deben tener la posibilidad de mantener, acceder, utilizar, e incluso proteger la tierra y otras fuentes naturales de alimentos, que son elementos fundamentales para la realización de su Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Sin embargo, otros Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el Derecho a la Vivienda, el Derecho a un Estándar Adecuado de Vida, el Derecho a la Cultura, el Derecho a la Libre Determinación, etc., también tienen una relación directa con la tierra. Por esta razón, diversos órganos de Naciones Unidas y su sistema de Derechos Humanos han venido desarrollando más ampliamente la relación entre el acceso a la tierra, reformas agrarias y Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los grupos más marginalizados (Monsalve, 2007).

En este punto, vale la pena diferenciar dos aspectos distintos relacionados con el derecho al acceso a la tierra. Por un lado, están los derechos *de la propiedad*, es decir, los derechos que protegen los intereses de quienes son propietarios terratenientes, en la mayoría de los casos. Por otro, los derechos *a la propiedad*, es decir, a tener tierra para quienes carecen de ella, no es suficiente o no son reconocidas/os como dueños de sus tierras. El acceso a la tierra como un derecho humano, encuentra cada vez más resonancia entre los movimientos sociales y en especial en el movimiento indígena que conciben la tierra a manera de territorio en el cual se contemplan una diversidad de elementos fundamentales para ejercer su vida de acuerdo a su cultura y costumbres. De acuerdo a Monsalve (2004), el derecho al acceso a la tierra tiene una connotación diferente entre los campesinos e indígenas y los sectores agro-empresariales, ya que este último sector concibe este derecho con enfoque sociológico-institucional y contractual, limitado a la esfera del derecho privado. El derecho a acceder a la tierra, entendido en términos de Derechos Humanos, tiende a ser pasado por alto.

Como cualquier otro Derecho Humano, el reconocimiento del Derecho a la Alimentación impone obligaciones a los Estados; estas son las de respetar, proteger y garantizar este derecho a toda la población. Aplicando estos tres tipos de obligaciones al tema tierra, la obligación de respetar el Derecho a la Alimentación, significa que el Estado no debería llevar a cabo, auspiciar o tolerar cualquier tipo de medida, que destruya el acceso a la tierra que poseen personas o comunidades y que les permite alimentarse. De acuerdo a Monsalve (2007), como un corolario de la obligación estatal de respetar el acceso a la tierra, se deriva por un lado la obligación de ga-



rantizar la seguridad de la tenencia de la tierra y por otro, la prohibición de llevar a cabo o promover prácticas de desalojos forzosos y desplazamientos arbitrarios. Así, medidas positivas para proteger la seguridad en la tenencia de la tierra para las poblaciones más empobrecidas; por ejemplo a través del claro reconocimiento de las distintas formas de tenencia de la tierra y de la prohibición de desalojos forzosos[6] en la normativa constitucional, serían necesarias para cumplir con esta obligación estatal.

En cuanto a la obligación de proteger el Derecho a la Alimentación, el Estado debería resguardar a las personas o comunidades de ataques o cualquier vulneración a este derecho por parte de terceras personas, como terratenientes, empresas, parientes masculinos de mujeres y otros agentes privados. El cumplimiento de esta obligación implica brindar seguridad a la población rural más pobre ante la interferencia de terceros actores no solo por medio del reconocimiento legal de las diversas formas de tenencia, utilización y manejo de la tierra que pueda ser aplicado a nivel administrativo, político y legal; sino a través del fortalecimiento de las economías

6 La Observación General Nro. 7 define a los Desalojos Forzosos en el párrafo 3 como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos.

campesinas diversificadas y de pequeña escala, a fin de protegerlas efectivamente ante las presiones que pueden ejercer sobre sus tierras los monopolios de las cadenas agroalimentarias, compañías constructoras de grandes proyectos, empresas transnacionales mineras, agroindustriales, etc.

Finalmente, la obligación de realizar el Derecho a la Alimentación implica dos aspectos. El primero es la obligación de hacer efectivo o proporcionar la tierra directamente cuando en determinadas circunstancias un individuo o grupo no tenga tierra o ésta sea insuficiente para alimentarse y trabajar dignamente. El segundo, es la obligación que tienen los Estados de facilitar, esto es, iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización de la tierra que ya poseen las personas o comunidades, y proporcionar con ello, por ejemplo, los medios para desarrollar sostenidamente sus actividades de las que dependen para su subsistencia. Estos elementos hacen mención al hecho de que no es suficiente tener la tierra en cantidad y calidad, sino que el acceso a otros recursos productivos va a permitir que efectivamente las personas y comunidades puedan alcanzar las condiciones necesarias para trabajar la tierra de manera sostenible y vivir en dignidad.

Estos niveles de obligaciones fueron reconocidos en las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional.[7] En la directriz 8.1 y 8b se lla-

7 Este instrumento no vinculante fue aprobado en noviembre de 2004 por los Estados miembros de la FAO. Se trata de una guía de las medidas que los gobiernos deben tomar para implementar el Derecho a la Alimentación en sus países.





ma a los Estados a proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población; respetar y proteger los derechos individuales relativos a los recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de algún tipo; y promover una legislación que proteja la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad. Además la directriz 8b recomienda a los Estados establecer mecanismos jurídicos y políticos, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos, y promover la conservación y la utilización sostenible de la tierra y prestar particular atención a la situación de las comunidades indígenas.

Otro instrumento no vinculante importante de mencionar es la Declaración Final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) realizada en Porto Alegre en el año 2006. Esta Declaración enfatiza en el rol prominente de las reformas agrarias para combatir el hambre, así como la necesidad de un modelo de desarrollo sustentable y la implementación de derechos humanos. Adopta un enfoque participativo basado en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales para el manejo equitativo de la tierra, agua, bosques y otros recursos naturales particularmente para las mujeres y grupos marginados y vulnerables. Especialmente en áreas donde existan mayores disparidades sociales, pobreza y hambre, se recomienda a los Estados implementar reformas agrarias para asegurar el acceso y control a la tierra y otros recursos.

El Derecho de las campesinas y campesinos a la tierra

La obligación de los Estados de garantizar el acceso a la tierra es de especial importancia para millones de comunidades rurales que reivindican sus formas de producción diversificada, pero que también son los grupos más vulnerados de padecer de hambre. El Grupo de Trabajo sobre el Hambre del Proyecto de Desarrollo del Milenio ha señalado que el 80% de los habitantes del mundo que padecen hambre viven en zonas rurales. De los mil millones de personas que sufren de pobreza extrema en el mundo de hoy, el 75% vive y trabaja en zonas rurales[8]. Esta situación se vio agravada por la crisis mundial de alimentos de 2008 y 2009. Actualmente, el 50% de los habitantes del mundo que pasan hambre son pequeños agricultores que dependen total o parcialmente de la agricultura para subsistir. El 20% de ellos son familias sin tierra que sobreviven como campesinos arrendatarios o trabajadores agrícolas mal

8 Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), “Informe sobre la pobreza rural 2001. El desafío consistente en acabar con la pobreza rural”, disponible en www.ifad.org/poverty.



remunerados, quienes suelen tener que migrar de un empleo inseguro e informal a otro. A su vez, el 10% de la población mundial que pasa hambre vive en comunidades rurales que se dedican a actividades tradicionales de pesca, caza y pastoreo. No menos del 70% de los habitantes del mundo que pasan hambre son mujeres, que en su mayoría trabajan en la agricultura.

Esta situación tiene como causa la vulneración a los derechos de pequeños agricultores, trabajadores agrícolas, trabajadores rurales sin tierra, indígenas, campesinas y campesinos sin tierra, comunidades pescadores, cazadores y recolectores, y otras poblaciones rurales. De hecho, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos ha identificado cinco causas principales para la discriminación y la vulnerabilidad de los/as campesinos/as: la expropiación de tierra, los desalojos y desplazamientos forzosos; la discriminación sexual; la ausencia de reforma agraria y de políticas de desarrollo rural; la ausencia de salarios mínimos y de protección social en un contexto de privatización de la tierra y de los recursos hídricos; y la represión y penalización de los movimientos de defensa de los derechos de las personas que trabajan en zonas rurales.[9] Todas estas causas están relacionadas con violaciones a los Derechos Humanos de estas comunidades. Por esto, organizaciones como la Vía Campesina ha criticado que los actuales instrumentos internacionales de la ONU, como por ejemplo, la Carta del Campesino creada en 1979, no han sido capaces de

9 Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los agricultores y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, realizado en su Octavo período de sesiones, celebrado el 23 de enero de 2012 (A/HRC/AC/8/6)



prevenir completamente las violaciones de los Derechos Humanos, especialmente de los campesinos/as. Otros instrumentos internacionales, que también hacen referencia a los derechos de las campesinas y campesinos, tampoco se han podido aplicar. Sin embargo, se implementan políticas adaptadas abiertamente a los intereses de las corporaciones transnacionales.[10]

Bajo la lógica que se requieren medidas especiales para asegurar que los Estados respeten, protejan y cumplan sus derechos humanos, la Vía Campesina planteó realizar un proceso de reconocimiento de los derechos de los campesinos y campesinas. La propuesta para contar con una Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos se presentó en la Conferencia Internacional de Derechos Campesinos en el 2008 en Yakarta. Después de pasar por un proceso de consulta ante todos los miembros de la Vía Campesina a nivel mundial, se decidió llevar la propuesta de proyecto ante las Naciones Unidas, con la finalidad de que esta se establezca como un instrumento jurídico en el marco internacional de los Derechos Humanos. Hasta el momento, dicha Declaración se ha convertido en un documento de trabajo relevante y de interés dentro de las Naciones Unidas y ha pasado a manos del Consejo de Derechos Humanos,[11] que ha demostrado interés en realizar un proceso de debate sobre el proyecto. Es así que en su 21ª sesión realizada el 24 de septiembre 2012 se emitió la resolución (A/HRC/21/L.23),[12] la cual fue a probada por 23 países miembros.[13].

Con esta resolución, la ONU ha reconocido a los campesinos y campesinas, y a otras personas que trabajan en las zonas rurales, como sujetos y actores legítimos de derecho. Este reconocimiento se amplía y acoge también a los pequeños agricultores, trabajadores agrícolas, trabajadores rurales sin tierra, indígenas, campesinas y campesinos sin tierra de todo el mundo, las comunidades de pescadores, cazadores y recolectores. Por lo demás, la propuesta de la declaración actualmente en proceso de negociación, contiene la definición de un campesino y otras personas que trabajan en las zonas rurales (Art. 1) y reafirma sus derechos a la vida y a un nivel de vida adecuado (Art, 2 y 3); su derecho a la libertad de asociación, de opinión y de expresión (Art.12) y su derecho a tener acceso a la justicia (Art. 13). Adicionalmente, se reconocen nuevos derechos que pudieran reforzar la protección del campesinado en contra de la discriminación. Estos incluyen el derecho a la tierra y territorio (Art. 4), el derecho a las semillas, el conocimiento tradicional y las prácticas agrícolas (Art.5), el derecho a los medios de producción agrícola (Art.6), entre otros.

10 Disponible en http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf, consultado el 9 de mayo del 2013, 10:24.

11 El Consejo de Derechos Humanos asumió el Proyecto y decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta, encargado de negociar, finalizar y presentar al Consejo de Derechos Humanos un Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que trabajan en las Zonas Rurales, y garantizar un proceso participativo amplio con los Estados, sociedad civil y todos los interesados pertinentes en contribuir activa y constructivamente a la labor del grupo de trabajo.

12 Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/21/L.23

13 De estos países, 9 votaron en contra y 15 se abstuvieron. Entre los países que votaron a favor se encuentra el Estado ecuatoriano.

Directrices de la Tierra en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional

El Comité de Seguridad Alimentaria (CSA), reformado en el año 2009, asumió, desde octubre de 2010, el proceso iniciado por la FAO y sus asociados de elaborar unas Directrices que respondan a las tensiones y conflictos violentos que se dan alrededor de los sistemas de tenencia de la tierra, pesca y bosques. Reconociendo que una débil gobernanza puede condenar a las personas a vivir una vida de hambre y pobreza, cuando estas son privadas de sus derechos a la tenencia sobre sus hogares, tierra, pesca y bosques y sus medios de vida, estas Directrices fueron impulsadas para dar seguimiento y respaldar a las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada, y a la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR). El proceso de construcción de las directrices estuvo caracterizado por la amplia participación de diferentes sectores interesados, como el sector público y privado, la sociedad civil organizada, academia, entre otros.[14] El 11 de mayo de 2012, durante una sesión extraordinaria del CSA, se ratificaron las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, pesca y los bosques, y se constituyeron así en un instrumento de referencia y orientación con el objetivo primordial de lograr la seguridad alimentaria para todos y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Prefacio de las Directrices).

El Grupo Internacional de Facilitación establecido por el Comité Internacional de Planificación por la Soberanía Alimentaria (CIP)[15] decidió participar autónomamente en el proceso de elaboración y negociación de las Directrices Voluntarias de la tierra, principalmente por tres razones.[16] Primero, este proceso significaba fortalecer el camino de construcción colectiva de lucha por la tierra, bienes naturales y territorios que se inició desde la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 en Roma, y con-

14 La elaboración estuvo a cargo de un grupo de trabajo de composición abierta del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) en un proceso de construcción que incluyó consultas regionales realizadas durante el período 2009-2010 en Brasil, Burkina Faso, Etiopía, Rusia, Jordania, Namibia, Panamá, Rumania, Samoa y Vietnam y en reuniones celebradas en junio, julio y octubre de 2011 y en marzo de 2012. En estas reuniones se congregaron cerca de 700 personas provenientes de 133 países que representaban a los sectores público y privado, la sociedad civil y el mundo académico (Prefacio).

15 El Grupo Internacional de Facilitación estuvo compuesto por 26 personas de todos los continentes y contó con la participación de representantes de las siguientes organizaciones: Alianza Mundial de Pueblos Indígenas Trashumantes (WAMIP), Amigos de la Tierra Internacional, CENESTA, Coalición de Campesinos de Asia, Colectivo Internacional de Apoyo a los Trabajadores de la Pesca (ICSF), Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI), Crocevia, FIAN Internacional, Foro Mundial de Pescadores y Trabajadores de la Pesca (WFF), Focus on the Global South, Grupo Árabe por la Protección de la Naturaleza, IMSE, La Vía Campesina, MAELA, Movimiento Nacional Campesino Indígena de Argentina (MNCI), Red de Productores Agrícolas de África Occidental (ROPPA), Red de Acción contra los Pesticidas Asia-Pacífico (PAN-AP), Red de Vivienda y Derechos a la Tierra de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-HLRN. Después de la constitución del Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) del CSA en mayo de 2011, este grupo se convirtió en un grupo de trabajo del MSC al cual se unieron más organizaciones.

16 El Grupo Internacional de Facilitación realizó una evaluación desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales que participaron en este proceso de la cual se abstraen estas razones.



tinuó en el marco de otros espacios como el Foro Mundial de Reforma Agraria en Valencia de 2004, el Foro Internacional sobre la Soberanía Alimentaria en Sélingué, Malí de 2007, la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra en Bolivia de 2010, entre otros. Implicaba especialmente continuar con el diálogo intersectorial iniciado en el Foro Paralelo a la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) en Porto Alegre 2006, y abrir la posibilidad de acelerar la aplicación de los principios establecidos en su declaración sobre la tenencia de la tierra y los bienes naturales. Las consultas autónomas y auto-organizadas de la alianza intersectorial de organizaciones de pequeños productores de alimentos propiciaron la elaboración de una propuesta propia de directrices,[17] la cual condensó la visión y aspiraciones de la sociedad civil y proporcionó una guía sobre cómo interpretar las Directrices oficialmente aprobadas. Además, los diversos espacios de encuentro, intercambio y articulación generados a raíz de este proceso, sirvieron para movilizar la resistencia en contra de la nueva ola de acaparamiento de tierra y desembocaron en el Llamamiento de Dakar contra el Acaparamiento de Tierra, lanzado en el Foro Social Mundial de 2011.

Segundo, este proceso ofrecía la oportunidad de incorporar en el texto de las Directrices, los instrumentos del derecho internacional de derechos humanos y de derecho ambiental que protegen los derechos a la tierra y los recursos naturales. Además, las Directrices iban a complementar y fortalecer otras iniciativas relacionadas en marcha como, por ejemplo, el desarrollo de directrices sobre la pesca en pequeña escala, y la declaración de los derechos de los campesinos y las campesinas. Las organizaciones sociales valoraron enormemente que las Directrices estén basadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros, y los principios de Derechos Humanos como la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y justicia, equidad de género, el enfoque holístico y sostenible respecto al manejo de los recursos naturales y la consulta y participación.[18]

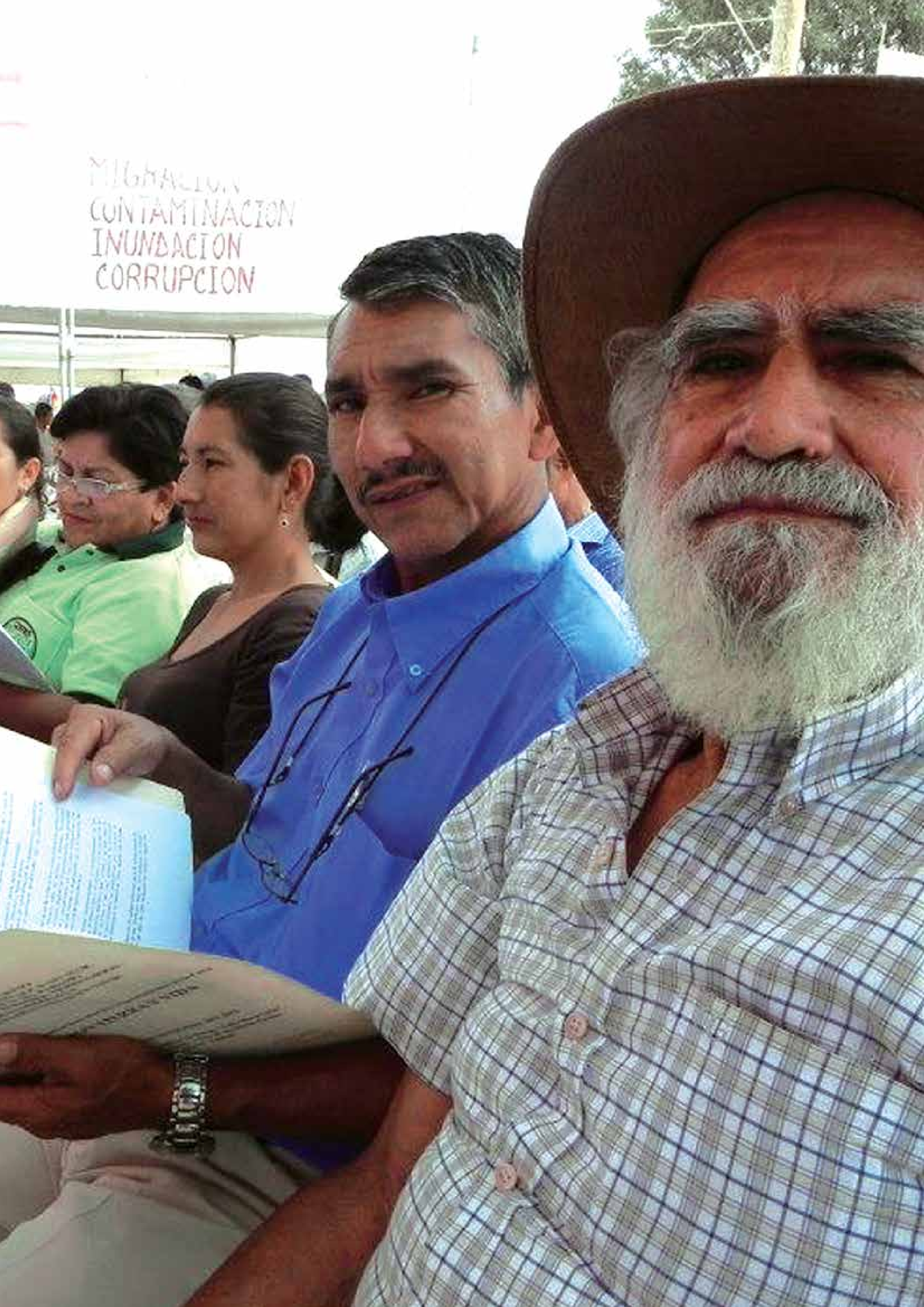
17 Disponible en http:// http://www.fian.org/es/library/publicacione/detail/civil-society-organizations-proposals-for-the-fao-guidelines-on-responsible-governance-of-land-and/

18 Declaración conjunta de las organizaciones de la sociedad civil, Mayo 4 de 2012.

Finalmente, el alto grado de participación e inclusión de este proceso sentó un importante precedente para expandir la democratización en la toma de decisiones a nivel internacional. Este proceso dio un primer paso para dejar atrás las fuertes influencias de las instituciones financieras internacionales en las políticas internacionales sobre alimentación y agricultura. También fortaleció el mandato del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), como el principal foro multilateral para trabajar en las cuestiones normativas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutrición. Se crearon condiciones institucionales efectivas para que los grupos más afectados por el hambre y la inseguridad alimentaria discutan en igualdad de condiciones con sus gobiernos, otras agencias internacionales y el sector privado para encontrar posibles soluciones a problemáticas tan conflictivas como la de los recursos naturales. El anexo 1 resalta los temas y contenidos de las Directrices más relevantes para la sociedad civil y movimientos sociales.

Así como los movimientos y organizaciones sociales reconocen la importancia de este instrumento, en especial en relación con las propuestas que consiguieron obtener el apoyo de los Estados y ser introducidas en el texto, también reconocen su ambigüedad al tratar de acomodar posiciones antagónicas que van desde una perspectiva conservadora de “mecanismos basados en el mercado” a una perspectiva radical de derechos humanos y justicia social. Las Directrices se centran en la tenencia, y solo de manera marginal en el uso, manejo y gestión de los recursos naturales, a pesar de que muchos problemas relacionados con el acceso y el control de los recursos naturales por parte de los y las productoras de alimentos en pequeña escala tiene que ver precisamente con problemas en la gobernanza del uso, el manejo y la gestión. Además, estableció un importante estándar de consulta y participación general; lamentablemente, no se extendió el principio sobre el consentimiento libre, previo e informado a otros grupos sociales no indígenas. Más aún, las Directrices no condenan el acaparamiento de tierra: si bien establecen una serie de salvaguardas para controlar esta opción y sus impactos, la correlación de fuerzas durante las negociaciones no permitió que el texto incluyera una prohibición del acaparamiento de tierra.

Las organizaciones y movimientos sociales están claros que el alcance de las Directrices para detener el acaparamiento de la tierra y abordar otros problemas que los movimientos sociales rurales enfrentan para defender sus recursos naturales, va a depender de la fortaleza de la movilización social para incluir en sus contextos nacionales el debate en torno a temas cruciales que abordan las directrices, y para incidir en la interpretación que den las fuerzas competentes incrustadas en las estructuras de poder en los países.


MIGRACION
CONTAMINACION
INUNDACION
CORRUPCION

II. La tierra en el Ecuador contemporáneo[19]

Al procurar aproximarnos al panorama contemporáneo que presenta la estructura agraria en Ecuador, e interrogarnos por la incidencia de fenómenos globales como el *landgrabbing*, es necesario tomar distancia de la tentación de derivar, mecánica y unilateralmente, la concentración de la tierra, registrada en la última década, exclusivamente del influjo de la reestructuración del régimen agroalimentario global y los patrones de acaparamiento de tierra imperantes en la región. El mercado mundial ha jugado siempre un rol preponderante en la definición de la producción agroalimentaria en el Ecuador. Sin embargo, la concentración de la tierra, marcada también por factores endógenos en nuestro país, ha sido un elemento central en la configuración de la estructura agraria desde la fundación de la República.

En las siguientes líneas se responderá a la pregunta sobre si existe acaparamiento de tierra en el Ecuador, al mirar brevemente a la histórica estructura de propiedad de la tierra y al grado de modernización capitalista en la agricultura. También se abordarán las principales tendencias en el proceso de concentración de la tierra en el país.

¿Existe acaparamiento de tierra en el Ecuador?

A finales de los años veinte del siglo anterior, al calor de la crisis mundial capitalista y el asolamiento de las devastadoras plagas en las plantaciones de cacao, se produce en la costa un lento proceso de recambio de la élite agraria cacaotera por un conjunto de empresarios agrícolas vinculados a la naciente producción bananera y arrocera, así como una incipiente burguesía agraria ligada estrechamente a la aparición de los

19 Diego Carrión y David Suárez contribuyeron con el texto "La tierra en el Ecuador contemporáneo", el cual fue editado por los autores durante la elaboración de este informe.



ingenios azucareros (Chiriboga, 1980; Guerrero, 1988; y Roberts, 2009). En la sierra por su parte, la respuesta terrateniente frente a la dinamización del mercado interno de alimentos consistió en el reforzamiento de las relaciones tardo-feudales de las haciendas para incrementar la tasa de ganancia percibida en el mercado interno.

La concentración de la tierra en provincias como Chimborazo alcanzaron un grado superior a las de sus pares de la sierra norte y sierra centro, produciendo al mismo tiempo un reforzamiento de la dominación terrateniente que obligó al campesinado a optar por estrategias de lucha frontal a través del llamado *asedio campesino* a la Hacienda (Guerrero, 1988). También en la costa se registraron poderosas movilizaciones campesinas por la tierra – incluso en un grado de conflictividad mayor que el de la sierra – registrándose ocupaciones de antiguos predios cacaoteros y conformándose comités regionales campesinos que demandaban del Estado la transferencia de esta propiedad a manos campesinas.[20] La configuración de un panorama social conflictivo, tanto en el país como en América Latina, sumada a los desastrosos niveles de productividad que se registraban en las haciendas serranas como consecuencia de la ocupación improductiva de la tierra y la intensa presión

20 Dos ejemplos son destacables en este sentido: El proceso de lucha social que derivó en la constitución de la Asamblea Campesina de Milagro – una suerte de coordinación de las ocupaciones de tierra en el corredor Milagro – Naranjito de la Provincia de Guayas-, (Uggen 1993), y el proceso de lucha contra la *United Fruit Company* en la zona de Naranjal, Provincia de Guayas que derivó en la salida de la poderosa trasnacional bananera del país (Striffler 2002).

de las relaciones tardo-feudales sobre la fuerza de trabajo, fueron dos factores que obligaron al Estado en 1964 a adoptar una política de reforma agraria. Su objetivo de disminuir los niveles de concentración históricos de la estructura agraria fue secundario, y fue alcanzado en proporciones poco significativas cuando se comparan los censos agrarios de 1954 y 1974.

La afectación de las grandes propiedades en ambas reformas agrarias fue mínima, especialmente para estratos superiores a 500 has. De hecho, los estratos entre 500 y 1.000 has. mantuvieron la misma proporción de superficie agropecuaria entre 1954 y 1974, al tiempo que los estratos entre 1.000 y 2.500 decrecieron insignificativamente. Donde sí existió decrecimiento fue en los estratos superiores a 2,5 mil has. Sin embargo, al observar las proporciones prácticamente similares en las que permanecieron los estratos menores a 5 has., podemos dar cuenta que las grandes haciendas no fueron distribuidas entre los minifundistas, sino que se presentaron fenómenos dispares tales como la partición familiar de las grandes haciendas, la división de la gran propiedad en unidades empresariales menores e incluso la venta de tierras marginales a estratos medianos de campesinos. Este dato se corrobora al revisar las cifras oficiales de la reforma agraria. Apenas el 9% del total de la superficie agropecuaria disponible fue afectado, mientras el número de familias campesinas asentadas por el programa de reforma agraria no superó nunca el 12% del total de familias rurales (Bretón, 2007: 489).

Carlos Larrea (2008) ha otorgado un peso decisivo a la colonización bananera en el cambio de la estructura agraria, antes que a las implicancias del proceso de reforma agraria por afectación a la gran propiedad (Larrea, 2008: 131). Así, los estratos de entre 20 y 100 has. registraron incrementos relativamente significativos en el control de la superficie agropecuaria. Esto se debe al particular modelo de agro-exportación bananera que adoptó el Ecuador, en donde el control de los exportadores sobre la cadena de valor no tornó indispensable el control directo sobre la estructura agraria por parte de las empresas trasnacionales en asocio con los gamonales locales, tal como ocurrió en Centroamérica. El otro estrato que crece significativamente, entre 1954 y 1974, es el que corresponde a las propiedades de entre 100 y 500 has., y que está relacionado tanto con la partición de las grandes propiedades, como con la conversión de las mismas en unidades empresariales capitalistas modernas.

Los escasos resultados de la reforma agraria de 1964 en Ecuador, en términos de reducción de la concentración de la tierra, han sido atribuidos al modelo de reparto inspirado en el carácter contrainsurgente de la reforma agraria, evitando nuevas revoluciones como la cubana en consonancia con el espíritu de la Alianza para el Progreso, y, sobre todo, por la resistencia de la clase terrateniente a la reforma agraria.[21] La inequidad en la estructura de propiedad de la tierra no fue resuelta con las dos reformas agrarias implementadas en el año 1964 y 1973, todo lo cual prolon-

21 Este proceso ha sido bien documentado en un trabajo de Liisa North, quien detalla los mecanismos que adoptó la coalición terrateniente y empresarial para producir el bloqueo institucional de la reforma agraria (L. North 1985).

gó la conflictividad agraria hasta finales del siglo anterior. La intensa actividad del movimiento campesino indígena en la sierra durante los años ochenta, tuvo como epicentro los conflictos irresueltos de tierras. De hecho, un dato que con frecuencia se deja de lado es que una de las fuerzas propulsoras del levantamiento indígena de 1990[22] fueron los más de 260 conflictos de tierra agregados en la Coordinadora de Conflictos de Tierra que articuló sus acciones y convergió sus demandas con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la que posteriormente tomaría a cargo las demandas agrarias en los territorios indígenas.

La disputa campesina por la tierra obtuvo una derrota implacable en 1994, cuando se sancionó la Ley de Desarrollo Agrario (LDA). Pese a que el cuerpo legal fue reformulado en acuerdo con el movimiento indígena tras un aguerrido levantamiento de los comuneros que impugnaban la inclusión de articulados que permitían la privatización de tierras comunales indígenas, la ley conservó su espíritu neoliberal y alentó el proceso de modernización capitalista en el agro, mediante la inclusión de elementos como la liberalización del mercado de tierra, la privatización y apertura comercial indiscriminada en el sector agropecuario, además de la desregulación del mercado laboral y el declive de la inversión pública orientada a la pequeña producción en el sector.

Los efectos de este cambio de marco legal no se hicieron esperar, y el campo registró una “re-primarización” excluyente de la agricultura (Rubio, 2008: 29) basada en el crecimiento del PIB agrícola a partir de unos pocos cultivos para la exportación, así como el encadenamiento de los complejos agroindustriales a las necesidades del mercado global y los intereses de la agroindustria mundial. Bajo este contexto, la producción de alimentos para el mercado interno, sostenida sobre todo por los pequeños y medianos productores, sufrió una contracción considerable debido al declive de los precios percibidos, la carestía de los insumos que se precisa adquirir para la producción y la volatilidad económica general que ha imperado en Ecuador (García Pascual, 2006).[23] Tal re-primarización excluyente redundó en el fortalecimiento de los estratos grandes y medianos.

Según los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1974 y 2000, el sector minifundista (estratos de entre 1 a 5 has.) crece de manera absoluta entre 1974 y

22 Conocido como el levantamiento del Inty Raymi.

23 De tal suerte se observa un crecimiento de las exportaciones de flores del orden de 14,55% anual del 2000 al 2004; un crecimiento de la producción de ganado vacuno del orden de 71% de 1990 al 2004, (García Pascual, 2006: 77). Finalmente, los cultivos para el consumo básico de la población, como los cereales, enfrentan un crecimiento muy lento del orden de 2,78% en la producción y un virtual estancamiento en la superficie de 0,31% anual. Se observa, además, un proceso de sustitución de la producción nacional por la importada, como en el caso del maíz, que registra un incremento de las importaciones a la elevada tasa de 28,39% anual del 2000 al 2004. En un plano más general, las importaciones de productos básicos equivalían en 1990 al 20,5% de las exportaciones mientras que en el 2004 ya alcanzaron el 46,5% (García Pascual, 2006: 86). Adicionalmente, recientes análisis sobre las políticas agropecuarias demuestran como el patrón de subsidios estatales indirectos y apoyo a la tecnificación a los cultivos de exportación, contrastó con el abandono real de los productores de alimentos orientados al mercado interno. Carbonell, por ejemplo, en un reciente estudio inédito, demuestra cómo desde 1992 hasta 2005, el rubro presupuestario para programas de apoyo a productores de papa, maíz suave, fréjol, habas, entre otros, desaparece por completo del Presupuesto de Inversiones del Ministerio de Agricultura y Ganadería.



2000, mientras su representación porcentual respecto al control sobre el total de la superficie agropecuaria decrece. Otro elemento a considerar constituye el comportamiento de los estratos de entre 10 y 50 has. que crecen significativamente en relación a la superficie agropecuaria que controlan. El estrato de entre 5 y 10 has. que les antecede decreció en el control de la superficie agropecuaria. Este dato permite proyectar que el patrón de crecimiento de las propiedades medianas se emplaza a partir de la desmembración de las pequeñas propiedades antes que por la partición de las grandes; de allí que existiría un mercado de tierra concentrado en la pequeña propiedad, antes que en la adquisición y partición de grandes predios. Si bien, las propiedades superiores a 100 has. incrementaron su porcentaje en relación con la superficie agropecuaria disponible, el hecho sustantivo reside en que su relación con respecto al número de UPAS decreció. Es decir, que tenemos un mayor número de hectáreas concentradas en un menor número de propietarios.

Con base en los datos aportados por una investigación del SIISE[24] es posible dar cuenta de que la concentración en estratos superiores a las 500 has. representa aún cerca del 20% de la superficie agropecuaria del país, a pesar de que constituyen menos del 0,1% del total de UPAS existentes. En el otro extremo, los estratos de entre 1 y 5 has. condensan el 66,8% del total de UPAS, pero controlan apenas el 7,9% del total de superficie agropecuaria. De esta manera, es posible apreciar

24 Investigación sobre la concentración de la tierra elaborada por un equipo multidisciplinario de la Secretaría Técnica del Frente Social y la Unidad de Análisis del SIISE como parte del Informe de Desarrollo Social 2003.



que la estructura de propiedad sobre la tierra en Ecuador conserva patrones de concentración y control de la superficie agropecuaria por parte de un número reducido de propietarios. Si bien este ha sido un rasgo característico de la estructura agraria desde la fundación de la república, su naturaleza ha mutado a lo largo de los años.

La concentración moderna no se encuentra asociada a los antiguos latifundios improductivos, sino más bien a modernas propiedades agrícolas capitalistas orientadas a la producción de aquellos productos apetecidos por el mercado mundial, y denominados genéricamente como *commodities,* que frecuentemente rebasan la frontera de las 500 has. Si tomamos los resultados del III Censo Nacional Agropecuario del 2000 y observamos las provincias que registran un alto grado de prevalencia de la gran propiedad, notaremos que estas se concentran fundamentalmente en las zonas más dinámicamente articuladas a los mercados de agro-exportación y/o a las zonas de asentamiento de la agroindustria nacional. Al revisar el atlas preparado por el SIPAE con base en los datos del censo, constatamos que las provincias costeras ligadas a la agro-exportación bananera, (Guayas, Los Ríos, el Oro) palma africana, (Esmeraldas) caña de azúcar (Guayas y Cañar) y cultivos varios con encadenamientos agroindustriales, como el caso de Santa Elena, arrojan mayor presencia de la gran propiedad. De otra parte, los complejos lecheros de la sierra norte asentados en Pichincha, junto con los cantones australes que presentan un coeficiente de Gini incluso superior al promedio país (Oña y Chambo que registran un Gini de 0,90) son las zonas de mayor prevalencia de la gran propiedad en la sierra.

La actual concentración de la propiedad de la tierra respondió al fenómeno de la modernización capitalista de la agricultura. A través del acoplamiento entre agricultura e industria, se expandió en el campo el modelo de desarrollo agrícola fundado en el patrón tecnológico-productivo norteamericano de la revolución verde. Al tiempo, la producción nacional fue integrada a los circuitos de valorización agrícola mundiales y soportó la presión del *dumping* agrícola sobre los cereales básicos. La liberalización de la agricultura en 1994, sobre todo al permitir la importación indiscriminada de alimentos para el mercado interno, redondeó el cerco sobre el sistema agroalimentario nacional.

Las implicaciones de la adopción de este modelo en un país pequeño como Ecuador supuso la conformación de un nuevo tipo de “dualismo funcional” en la producción agropecuaria: los agricultores familiares del sector minifundiario se dedicaban, bajo condiciones cada vez menos rentables, a la producción de alimentos básicos para el mercado interno, mientras los terratenientes que lograron reconvertirse a la agricultura empresarial disputaban ingentes líneas de crédito e inversión estatal en infraestructura para lograr su articulación a mercados extranjeros y hacia los nuevos segmentos de demanda del mercado interno. Dicho sea de paso, estos sectores se han caracterizado por mantener una estructura monopólica y mantener para sí la protección y subsidios del Estado.



Tendencias registradas del acaparamiento de tierra

El influjo global del acaparamiento de tierra en Ecuador proviene menos de las dinámicas asociadas a la inversión extranjera directa para la compra de tierras, y más a partir de los asocios entre los agro-exportadores y agroindustriales nacionales para incrementar la superficie cultivada de los llamados *commodities.* Los procesos de reconcentración y acaparamiento de tierra se encuentran, como veremos a continuación, más permeados por el crecimiento de la producción de los cultivos comodín *o flexcrops,* bajo el control de las élites agrarias nacionales, que bajo el modelo de extranjerización de tierra.[25]

De acuerdo al trabajo de Carrión y Herrera (2012), la agricultura de exportación crece a costa del sector agroalimentario nacional cuya composición, como también se reseña en el texto aludido, tiene como epicentro a la agricultura familiar campesina.

25 Este aserto es correcto para el sector agroalimentario, pero no así para el sector forestal y los corredores de conservación ambientales, en donde es más notable la presencia de capitales extranjeros. Estos dos sectores escapan del marco de análisis que nos hemos propuesto en el presente informe.

El texto citado basa su aseveración en datos empíricos que muestran una tendencia declinante de los volúmenes de producción (medidos en toneladas métricas) de los cultivos transitorios o “típicamente campesinos,”[26] entre los que se incluye a la arveja (seca y tierna), cebada, fréjol (seco y tierno), haba (seca y tierna), choclo, maíz (suave seco), papa, tomate riñón, trigo y yuca, entre otros. Tan solo tres cultivos se encuentran por fuera de esta tendencia declinante, estos son arroz, maíz seco y suave. Es necesario reconocer que el arroz y el maíz duro son productos dependientes del procesamiento agroindustrial, y con niveles de encadenamiento significativo,

26 Carrión y Herrera (2012) excluyen, sin embargo, cultivos de maíz duro y arroz, por considerarlos cultivos de uso agroindustrial. Si bien esto último resulta cierto, no es menos verdadero el hecho de que son productos cultivados en su gran mayoría por agricultores familiares. La diferencia, sin embargo, resulta ilustrativa de la necesidad de establecer rangos de distinción entre la agricultura familiar y la agricultura familiar campesina.





sobre todo en el caso del maíz. Pese a ellos, son cultivados generalmente por estratos de agricultores familiares medios. El citado estudio concluye que el último sexenio de la década del 2000 da cuenta de una reducción tendencial por cada cultivo de la superficie agropecuaria cultivada por pequeños productores.

En relación con la producción bananera,[27] algunos analistas agrarios sostienen que no existe una concentración de tierra importante en el sector.[28] Se basan en los datos procesados del Censo Nacional Agropecuario del 2000, los cuales evidencian que el 57.4% del total de UPAS se encuentran en el rango de entre 5 y menos de 50 has. y controlan el 32.5% del total de la superficie en producción bananera. Sin embargo, a la hora de revisar el comportamiento de los grandes estratos de productores bananeros, resulta imposible no impugnar este criterio. Aún cuando se pueda reconocer la importancia de los pequeños y medianos productores en el cultivo de esta fruta, no resulta menos verdadero el hecho de que las UPAS mayores a 200 has., que representan apenas el 2,3% del total de los productores, acaparan una proporción superior al 50% de la superficie agropecuaria disponible para la producción del monocultivo de banano.

Al revisar las tendencias del crecimiento de la superficie plantada por provincias, se aprecia que el monocultivo de banano muestra tendencias declinantes tanto en la provincia de Guayas como en la de El Oro, donde existen, sobre todo en esta última, importantes asentamientos de campesinos de estratos medios, resultado de la antigua colonización bananera de mediados del siglo XX. En el sitio que más ha crecido la superficie plantada del monocultivo es en la Provincia de Los Ríos, en donde el hectareaje de banano pasó de las 50 mil has. en 2004 a las 67 mil has. en 2010. Esta provincia concentra la mayor cantidad de propiedades superiores a 500 has. en banano en relación a sus pares regionales, al tiempo que dichas propiedades acapararon cerca del 31,66% de la superficie agropecuaria plantada con banano (Martínez Valle, 2012).

De esta manera, el grueso del crecimiento de la superficie agropecuaria plantada con banano se produce en un territorio que

27 Ecuador es el quinto productor de banano en el mundo y el primer exportador de la fruta, alcanzando casi el 30% del total de exportaciones de banano. El 93,76% de la producción nacional se encuentra ubicada en las provincias de Guayas, Los Ríos y el Oro.

28 En una conferencia sobre concentración de la tierra en Ecuador realizada en FLACSO-Ecuador en marzo de 2012, Rafael Guerrero sostuvo este argumento con base en los datos del CNA del 2000. Guerrero señaló que la concentración ocurre menos en la tenencia de la tierra y más en el acaparamiento del crédito y la asistencia técnica por parte de los grandes productores.

mostró altos niveles de concentración de la propiedad de la tierra para el Censo del año 2000 y que concentra buena parte de las pocas, aunque significativas, desde el punto de vista de la superficie agropecuaria que ocupan, haciendas bananeras. El SIPAE (2010), basado en el III Censo Nacional Agropecuario, identificó a los grupos económicos Noboa, Quirola y Wong como los mayores concentradores de tierra, con más de 40 mil has.

En relación con la caña de azúcar, el 85.25% de su superficie sembrada se ubica para el 2010 en la Cuenca Baja del Río Guayas, en el llamado "corredor cañicultor" o "ruta del azúcar" que inciden en al menos cinco cantones de las Provincias de Guayas y Cañar. Apenas tres Ingenios, San Carlos, Valdez y Aztra-Ecudos, absorben cerca del 90% de la producción azucarera, según la Federación Nacional de Azucareros (FENAZUCAR). Estos tres Ingenios han sido históricamente los actores dominantes del territorio en cuestión, desde finales del siglo XIX, en el caso de San Carlos y Valdez, y desde mediados del siglo XX, en el caso de Aztra-Ecudos.[29]

Los principales cantones de influencia de los ingenios registraron, de acuerdo al Censo Agropecuario de 2000, coeficientes de Gini elevados con respecto a las medias regionales. En el caso del cantón Marcelino Maridueñas, de influencia del Ingenio San Carlos, el coeficiente de Gini de 0,91 es uno de los más altos del país. Para el caso del cantón Milagro, área de incidencia directa del Ingenio Valdez, este coeficiente se ubicó en 0,75, mientras que para el cantón La Troncal, donde incide el Ingenio Ecudos, en 0,84: este es el más alto de la Provincia de Cañar con excepción de la capital Azogues. En el Censo Agropecuario del 2000, la estructura de propiedad de la tierra que caracteriza a los productores de caña de azúcar muestra un predominio incontrastable de la gran propiedad agraria. Los predios superiores a 200 has. aportan el 75% del total de la superficie cultivada. Al analizar el comportamiento que registró la propiedad de la tierra en relación a las propiedades registradas por los ingenios, la evidencia demuestra que el crecimiento de la superficie cañicultora en la Cuenca Baja del Guayas se da preferentemente en torno a la concentración directa de la superficie agrícola disponible por parte de los ingenios (Martínez Valle, 2012 y SIPAE 2010).

De esta manera, la última década ha sido testigo de un crecimiento vigoroso de la superficie plantada de caña de azúcar. Este crecimiento responde a los estímulos que supone la apertura estatal a la industria de agrocombustibles centrada en la producción de etanol. Dichos aliciente provienen no sólo de la creciente demanda del mercado internacional, sino fundamentalmente de los planes y programas di-

29 En Guayas, los cantones Marcelino Maridueñas y Naranjito son considerados zonas de influencia del Ingenio San Carlos, mientras el cantón Milagro es considerado el área de incidencia directa del Ingenio Valdez. El cantón El Triunfo de la mencionada provincia, junto con el cantón La Troncal de la Provincia de Cañar, son consideradas las áreas de incidencia del Ingenio Ecudos (antiguo AZTRA), el mismo que fue recientemente transferido por la AGD al grupo peruano Gloria mediante la venta de sus acciones en el marco de la política de remate de los bienes incautados al Grupo Isaías.

señados por el Estado, que incluyen estímulos y subsidios indirectos para la producción de etanol, que incentivan la siembra y producción de caña de azúcar para agrocombustibles. De acuerdo a informes del Instituto Latinoamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), del año 2007, la producción diaria de etanol en Ecuador se estimaba en 150 mil litros diarios para ese año, que correspondían a 10 mil has. sembradas en la Cuenca Baja del Guayas. Esta producción es desarrollada por tres entidades privadas estrechamente ligadas a los ingenios mencionados: Codana S.A., Soderal. S.A y Producargo S.A.[30](IICA 2007). En el período 2004–2010, se registró un incremento en la superficie plantada de caña de azúcar, calculado en casi 16 mil has. La Provincia del Guayas aparece como el territorio en el que se han registrado el grueso de las nuevas hectáreas cultivadas, con el 77.46% del total de la superficie sembrada a nivel nacional en 2010.

30 CODANA S.A. inició sus operaciones en 1985 como una compañía de economía mixta y en 1991 se transformó en Sociedad Anónima siendo sus accionistas los dos principales ingenios azucareros del Ecuador: Compañía Azucarera Valdez S.A. y Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A. SODERAL S.A. Sociedad de Destilación de Alcoholes S.A. En 1993 la Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A., uno de los mayores ingenios azucareros del Ecuador, se constituye en su principal accionista.
PRODUCARGO S.A. Es una de las mayores productoras de alcohol con una capacidad de 90 mil litros/día. Su planta industrial se encuentra a 72 km del puerto de Guayaquil junto a su proveedor de materia prima el ingenio de azúcar La Troncal (Figueroa De la Vega, 2008: 30-31).







Actualmente, el cultivo de palma aceitera se concentra en 5 provincias, de las cuales, la más importante es Esmeraldas, con casi el 40% de la producción total, seguida por Pichincha. El crecimiento de las plantaciones de palma en Ecuador a lo largo de los últimos veinte años ha sido notable. En el ámbito nacional, estas se han incrementado en 4,6 veces su tamaño entre 1990 y 2010 (Lasso, 2012: 2). En la provincia de Esmeraldas las hectáreas convertidas en palma representaron casi el 90% de la expansión total del cultivo a nivel nacional. En el norte de Esmeraldas, en el Cantón San Lorenzo, la expansión de la palma es un fenómeno reciente y ligado a un contexto social marcado por diversas formas de violencia estructural y despojo de tierras (Roa, 2012).

El Plan Nacional Agropecuario ha previsto incrementar en 50 mil has. la superficie sembrada de palma aceitera orientada exclusivamente a la producción de biodiesel. Sobre esa base, y teniendo en cuenta en el mismo período la demanda de este agrocombustible, la siembra de palma tendría que incrementarse por año en 10 mil has. para minimizar su importación.

En este punto vale mencionar que existe una divergencia entre los datos procesados por el Censo Nacional Agropecuario del 2000 y los datos obtenidos por el Censo Palmicultor de 2005, que desnudan posibles deficiencias metodológicas con respecto a las tendencias en el cultivo de palma africana. De acuerdo a los datos del Censo 2000, procesados por SIPAE (2010), la concentración del cultivo en propiedades de más de 200 has. asciende al 46.5% de la superficie agropecuaria total. De hecho,

las propiedades de más de 500 has. detectadas por SIPAE (2010) concentran más de 45 mil has. del cultivo. Sin embargo, el Censo Palmicultor de 2005 muestra una concentración decididamente menor en los rangos superiores a 200 has. Estos alcanzarían apenas el 26,7% del total de la superficie agropecuaria plantada, mientras el 55% de la superficie agropecuaria estaría en manos de productores de entre 21 a 100 has. De acuerdo a los datos provistos por el Censo Palmicultor del 2005, la expansión de la superficie palmicultora se habría efectuado a partir de los estratos medianos de productores, y el peso absoluto y relativo de los estratos superiores a mil has. se habría reducido de 45 mil has. en el 2000 a 26 mil has. en 2005. Por supuesto, la lógica impide considerar que una reducción tan significativa de superficie pueda operarse tan sólo a partir de una "dinamización" del mercado de tierra. En ausencia de marcos redistributivos de la tierra y políticas agrarias favorables a los estratos medios de productores, es sencillamente imposible que tal reducción se haya producido. Incluso si este hubiese sido el caso, la desconcentración de la propiedad de la tierra habría tardado al menos una década en descender a niveles cercanos al 50%.

Estas contradicciones ponen el dedo en la llaga respecto de un problema crucial que limita los esfuerzos para efectuar aproximaciones más reales al problema de la concentración de la tierra en Ecuador: la ausencia de información fiable, precisa y actualizada sobre la situación de la tenencia de la tierra. Las limitaciones metodológicas que subyacen a los cálculos, proyecciones y tabulaciones suponen una seria restricción a la hora de determinar la necesidad, magnitud y alcance de una política de tierra a nivel nacional.



III. Análisis de la política estatal de tierra en el Ecuador

Marco legal y político

El Ecuador aprobó una nueva *Constitución* en septiembre del 2008, la cual garantiza los Derechos Económicos Sociales y Culturales en el marco de los denominados derechos del Buen Vivir o Sumak Kawsay.[31] También determina que la Soberanía Alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente (Art. 281).

En cuanto a las obligaciones constitucionales sobre el acceso a la tierra, la *Constitución* establece que es deber del Estado promover el acceso equitativo a la tierra y otros recursos productivos de las personas, especialmente de las mujeres productoras, que permita erradicar la desigualdad y discriminación en el acceso y evitar la concentración y acaparamiento de los factores de producción (Art. 334 sobre Democratización de los factores de producción) a través de políticas redistributivas al campesinado (Art. 281 numeral 4 sobre Soberanía Alimentaria). La *Constitución* prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes para lo cual el Estado debe normar el uso y acceso a la tierra que debería cumplir con su función social y ambiental (Art. 282 sobre Soberanía Alimentaria). Asimismo, los derechos de las comunidades indígenas, pueblos y nacionalidades a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles, a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita, y a no ser desplazados de ellas, están reconocidos en la *Constitución* Ecuatoriana (Artículo 57, numerales 4, 5 y 11 sobre Derechos de las comunidades indígenas, pueblos y nacionalidades).

31 Estos incluyen el derecho humano al agua (Art. 12), a la alimentación (Art. 13), a un ambiente sano (Art. 14), a la comunicación e información (Art. 16, a la cultura y ciencia (Art. 21), a la educación (Art.26), al hábitat y vivienda (Art. 30), a la salud (Art. 32), al trabajo y seguridad social (Art. 33), entre otros.



Para el cumplimiento de estos principios constitucionales se aprobó, en febrero de 2009, la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA). Esta ley marco del régimen de Soberanía Alimentaria, desarrolla el concepto de la función social y ambiental de la tierra y determina que esta implica la generación de empleo, utilización productiva y sustentable de la tierra, la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. Además, refuerza lo reconocido en la *Constitución* al establecer que la ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a ésta, privilegiando a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia (Art. 6). De esta ley deben derivarse otras leyes conexas, entre ellas la de uso y acceso a la tierra, territorios y comunas, etc.

Si bien la *Constitución* y la *LORSA* son los instrumentos jurídicos más importantes y de carácter vanguardistas, la aplicación de la actual política pública en relación con la tierra se enmarca en la Ley de Desarrollo Agrario (*LDA*). Promulgada el 14 de junio de 1994, esta Ley fue el resultado de la imposición de grupos de poder, terratenientes y empresarios agrícolas, enquistados en el Congreso Nacional y el gobierno conservador del entonces Presidente de la República Arq. Sixto Durán Ballén, bajo el argumento que había que revertir el atraso y crisis en la agricultura causados por los treinta años de reforma agraria.[32] Esta ley es considerada, ade-

32 Esta ley fue codificada por la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional y publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 315 del 16 de abril de 2004.

más, como parte de las políticas de ajuste estructural impuestas en los países de América Latina, que promovieron achicamiento del Estado, las privatizaciones y la contra reforma agraria.

Sepultada la reforma agraria, la *LDA* dio paso a la liberalización del mercado de tierra: alentó inconstitucionalmente el fraccionamiento de las tierras comunales; eliminó las vías de afectación a la concentración, abandono y explotación de la tierra mediante sistemas precarios, tales como extinción y reversión de dominio; redujo a la expropiación (con apenas cuatro causales) como único mecanismo de intervención, condicionando al pago de la tierra de contado conforme al avalúo comercial y actualizado del predio, eliminando toda forma de regulación y limitación a la propiedad agraria y promoviendo la agro-exportación y los agro-negocios. Todo esto atentó gravemente contra la organización campesina e indígena, y agudizó los conflictos y la inseguridad en la tenencia y posesión de la tierra en los campesinos y campesinas.

La nueva ley dio nacimiento al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) como entidad ejecutora, centralizada y con limitados recursos, que tenía la función de otorgar títulos de propiedad, adjudicar tierras de su propiedad, declarar la expropiación, entre otros. El INDA, por lo general, fue usado por los gobiernos de turno como botín político para satisfacer el pago de favores o cuotas políticas en beneficio clientelar y electorero. No obstante, cuando los derechos a la propiedad de la tierra fueron reconocidos por esta entidad a campesinos, los terratenientes generalmente interpusieron reclamos o recursos en el entonces MAG (ahora MAGAP) revertiendo esos actos administrativos. Esto culminó en muchos casos, sin observar el debido proceso y la seguridad jurídica, en violentos desalojos, como ocurrió en el recinto La Yuca en julio de 2006,[33] y vulneró elementales derechos consagrados en la *Constitución*, leyes y convenios internacionales.

Por la gran influencia que tuvo en la dinámica de la tenencia de la tierra en el Ecuador, es importante mencionar en este punto a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF), la cual precedió a la LDA.[34] Esta ley dejó abierta las puertas para el deficiente control de la Superintendencia de Bancos, al liberar el crédito y facultar a los accionistas de los bancos obtener créditos vinculados hasta el 60% del patrimonio técnico. Los primeros cinco años de vigencia de estas legislaciones fueron suficientes para que determinados banqueros, terratenientes, empresarios y aquellos grupos de poder vinculados, usaran la tierra rural, especialmente en la costa ecuatoriana, para fines de la especulación financiera. Crearon empresas y fideicomisos de papel, sobrevaloraron e hipotecaron los predios en los bancos, y obtuvieron millonarios "créditos vinculados", todo lo cual, en buena medida, contribuyó a la quiebra del 50% de los bancos privados a finales de los años 90 con un costo de alrededor de ocho mil millones de dólares para los/as ecuatorianos/as.

33 http://www.fian.org/es/library/publicacione/detail/ecuador-the-national-institute-for-agrarian-development-inda-evicts-peasants-for-the-second-time/

34 Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 439 de 12 de mayo de 1994, derogó la Ley General de Bancos que regía desde 1974.



Desde agosto de 1998 hasta el año 2000, los/as ecuatorianos/as fuimos víctimas de un saqueo por parte de un grupo de banqueros corruptos, apoyados por los gobernantes de turno y ciertos funcionarios enquistados en las instituciones públicas, en especial en el Banco Central y la Contraloría General del Estado. Los perjudicados no solamente fueron los depositantes, una parte de los cuales, todavía no han recibido la devolución de sus depósitos, sino todos los ecuatorianos/as. Con fondos públicos, el Estado concedió créditos millonarios a los bancos con el argumento de impedir su quiebra, primero desde el Banco Central y luego, una vez creada la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), desde el Ministerio de Finanzas.[35]

35 Salgado, 2004: 23.



La Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera[36] creó, en diciembre de 1998, la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) como una entidad de derecho público, autónoma, dotada de personalidad jurídica propia, gobernada por un directorio presidido por el Ministro de Economía y Finanzas.[37] En su artículo 22, esta ley establece que los recursos que recupere la AGD, los destinará, prioritariamente, a la devolución a las personas naturales y jurídicas, que depositaron hasta cincuenta mil dólares en las instituciones financieras, mediante el pago en efectivo y en moneda de curso legal. La decisión sobre los activos de las instituciones financieras le pertenece a la AGD, por lo que esta puede ejercer las acciones de cobro y proceder a la venta de los activos.

Los campesinos/as organizados acudieron al antiguo INDA y al MAGAP para solicitar la legalización de la tenencia de la tierra en posesión o abandonada por los banqueros, mediante la declaratoria de expropiación y adjudicación. Constituida la AGD, esta reclamó la propiedad de aquellos predios hipotecados en la banca en saneamiento o liquidación, y emprendió una verdadera persecución administrativa y judicial contra campesinos seculares posesionarios de muchas de estas haciendas a través de varias instituciones del Estado y organismos de control como la Contraloría, Procuraduría y Fiscalía General del Estado, entre otros. Estas acciones han sido calificadas por asociaciones posesionarias como "sicariato judicial", toda vez que han tenido como fin judicializar su lucha por la legalización de la tierra y desalojarlas bajo el desgastado estribillo de "invasores y traficantes de tierra".[38] Cabe decir, que estas demandas estaban dirigidas también contra antiguos directores del INDA, quienes habían tramitado o suscrito resoluciones, expropiaciones u otras sobre alguno de estos predios conforme a las normas legales. De esta manera, la AGD fue hecha a la medida de quienes quebraron la banca para que protegiera sus intereses, garantice impunidad y ocultamiento de sus bienes, entre ellos centenares de predios rústicos, la mayoría ubicados en el litoral ecuatoriano.[39]

36 Promulgada en el Suplemento del Registro Oficial No. 78, de 1 de diciembre de1998, Reformada por la Ley No. 2002-60, promulgada en el Registro Oficial No. 503 de 28 de enero de 2002.

37 El Directorio estaba compuesto por el Ministro de Economía y Finanzas, un representante personal del Presidente de la República, un miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador elegido por éste y un representante de la ciudadanía designado por el Presidente de la República, quien deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Superintendente de Bancos.

38 Landivar y Yulán, 2010: 39-40.

39 Carta Abierta al Presidente de la República remitida por Tierra y Vida con fecha 24 de noviembre de 2010, publicada en diario La Hora, lunes 29 de noviembre de 2010, página A12.

En octubre de 2009, en el predio "Leopoldina", el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), lanzó oficialmente el ambicioso "Plan de fomento del acceso de tierra a los productores familiares en el Ecuador", más conocido como "Plan Tierras".[40] Este plan tuvo su precedente en el "Plan de Desarrollo Integral de las Haciendas del Estado", o "Plan Haciendas" elaborado por el MAGAP en mayo del mismo año; se trataba de un plan piloto compuesto por 35 haciendas y organizaciones de pequeños agricultores en 11 provincias, que pretendía beneficiar a más de 2 mil familias a través de la adquisición de más de 10 mil has. de predios rústicos del Estado y el apoyo productivo integral, a través de un financiamiento del Banco Nacional de Fomento (BNF).[41]

La decisión del Gobierno Nacional de ejecutar el Plan Tierras, se inscribía como una medida de avanzada y necesaria, después de la tibia reforma agraria de los años 60 y 70, y de la contra reforma agraria en las últimas décadas.[42] Con esta política renacía la esperanza de familias campesinas de acceder a tierras, especialmente a aquellas en posesión de tierras de la banca quebrada, en saneamiento, cerrada o incautada, o de patrimonio del Estado. Esta medida convocaba y comprometía el respaldo de las organizaciones campesinas, especialmente del litoral ecuatoriano, que presenta los más altos indices de inequidad, y provocó la algarabía, euforia y expectativa generalizada (Yulán M., 2011). Faltando pocas semanas para que culmine este emblemático programa, es pertinente analizar sus alcances y limitaciones desde una perspectiva de Derechos Humanos.

Plan Tierras, estructura y proceso

Ejecutado por el MAGAP, el Plan Tierras se presentó con el objetivo de alcanzar, en 4 años, una estructura más equitativa de tenencia y uso de la tierra. De los datos difundidos durante los primeros meses de su implementación, se preveían intervenir aproximadamente 2,5 millones de has. de tierra[43], todo lo cual reduciría el actual coeficiente de Gini de 0,80 a 0.70.[44] En enero de 2010 se hizo público el proyecto de

40 El Universo, octubre 19 del 2009 "Denuncias empañaron lanzamiento de Plan de Tierras del Gobierno".

41 Proyecto Desarrollo Integral de las Haciendas del Estado, presentado por el Ministerio de Agricultura, Acuacultura y Pesca (MAGAP) a la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) el 11 de mayo de 2009.

42 Sobre el anuncio público del Plan Tierras en 2009 por el MAGAP, Jaime Breilh señaló: "Sería un error histórico desconocer las potencialidades que se abren con este plan, sin embargo resultaría igualmente irresponsable no establecer en esta etapa un cuestionamiento de sus falencias y limitaciones. Si bien la profunda inequidad en la propiedad de la tierra es un elemento central de la injusticia y los correctivos previstos son importantes, la falta de claridad de la propuesta gubernamental sobre la necesidad de un nuevo modelo agrario podría transformar una intención valiosa en un sistema populista de reparto de tierras al granel, y revivir mecanismos clientelares que no construyen conciencia agraria sino un pragmatismo pobre." SIPAE: Tierra y Agua: interrelaciones de un acceso inequitativo, Lo agrario y las tres "s" de la vida. Marzo 2010, Quito, Ecuador.

43 De las cuales se calculaban 69 mil has. como tierra estatal, 2,3 millones has. como tierra privada, y aproximadamente 28 mil como tierras expropiables y revertibles de la provincia de Santa Elena.

44 En el inicio, la información sobre el Plan Tierras y Territorio, se podía obtener únicamente de una presentación Power Point del Ministerio de Ministerio de Agricultura, Acuacultura y Pesca (MAGAP) de noviembre del año 2009.

Plan Tierras, elaborado por el SENPLADES, el cual detallaba los diferentes componentes, que incluían la distribución de 20 mil has. de tierra estatal, la expropiación de 1 millón de has. de tierra en áreas priorizadas, entre otros. La siguiente tabla presenta todos los componentes del Plan Tierras, así como indicadores y medios de verificación previstos para medir sus resultados.

Cuadro 1: Indicadores de resultados del Plan Tierras de acuerdo a sus metas y componentes

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación
FIN: Reducción de la pobreza en el área rural	Disminución de pobreza por ingresos en área rural	Encuesta INEC
PROPÓSITO: Disminuir inequidad en acceso a la tierra	Índice de Gini baja a 0,69	Censo Agropecuario
COMPONENTE 1: Distribución de predios estatales	20 mil has. redistribuidas	Registros del Plan Tierras
COMPONENTE 2: Titulación de territorios indígenas	1 millón de has. tituladas	Registros del Plan Tierras
COMPONENTE 3: Creación de Fondo de Tierras	550 mil has. compradas con Fondo de Tierras	Registros del Fondo de Tierras
COMPONENTE 4: Expropiación de tierras en áreas priorizadas	1 millón 100 mil has. expropiadas	Registros del Plan Tierras
COMPONENTE 5: Sistema Catastro	2 millones has. catastradas	Registros del Plan Tierras
COMPONENTE 6: Consolidación parcelaria	15 mil has. consolidadas (4.000 beneficiarios)	Registros del Plan Tierras
COMPONENTE 7: Plan Acompañamiento productivo	10 mil familias	Registro del Plan de Apoyo Productivo
COMPONENTE 8: Nueva legislación agraria y mecanismos de control a la fragmentación y reconcentración	Ley de Tierras aprobada en la Asamblea	Registro Oficial

Fuente: *SENPLADES, 2010*

Es importante resaltar que en el objetivo de esta política pública se identifican los preceptos constitucionales y principios de Derechos Humanos relacionados con la no discriminación, dignidad humana de los grupos más vulnerados y participación con sus organizaciones representativas. El Plan Tierras está dirigido a sectores como: familias de productores sin tierra, minifundistas y productores familiares, y prioriza a familias jóvenes, mujeres jefas de hogar, beneficiarios/as del Bono de Desarrollo Humano, familias sin tierra o con poca tierra, y miembros de las nacionalidades y pueblos, sin afectar sus territorios y áreas protegidas (SENPLADES, 2010:8). Se preveía la participación de las organizaciones representativas de los productores

familiares en la preparación y diseño del plan, así como la consolidación de un mecanismo de Consejo de Veeduría Campesina, instituido por el MAGAP para su integración efectiva en todo el proceso (SENPLADES, 2010: 17 y 28-29).

Cabe mencionar también que este plan consideraba ciertos principios de implementación que asegurarían su viabilidad técnica. Entre estos, se destaca que el Plan Tierras estaba dirigido no solo a democratizar la tenencia de la tierra, sino a acompañar integralmente a los grupos beneficiarios por medio del apoyo técnico, crédito y apoyo productivo. Otro principio importante a mencionar, es que el acceso a la tierra involucraría el pago a un precio social por la misma, tomando en cuenta "el avalúo comercial de las tierras, así como el ingreso agropecuario neto esperado para los principales sistemas de producción de la zona, de tal manera que el pago anual represente una fracción de los ingresos esperados de la zona, que no afecte la capacidad de reinversión del productor". Además, la forma de entrega impediría la compra por terceros y su reconcentración mediante copropiedad del predio rústico, todo lo cual obligaría al propietario a consultar con la asociación en caso quiera enajenarla a un tercero. Finalmente, el Plan tenía, como otro de sus principios, establecer criterios claros y procedimientos para evitar conflictos y la manipulación política (SENPLADES, 2010: 17).

El procedimiento previsto en el Plan Tierras para la distribución de tierra estatal, contemplaba las transferencias pendientes al INDA de las haciendas administradas por la entonces AGD y otras instituciones financieras,[45] e incluía la entrega de una garantía de posesión y la adjudicación de títulos de propiedad en copropiedad. Con el cierre de la AGD, el 31



45 Plan Tierras y Territorio, presentación Power Point del Ministerio de Ministerio de Agricultura, Acuacultura y Pesca (MAGAP).



de diciembre de 2009, junto a los bancos en liquidación[46], los activos, derechos y competencias en manos de esta institución pasaron primero al Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas, respectivamente y, luego, conforme el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de octubre de 2010,[47] a la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público (UGEDEP) del Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad.[48] Entonces, la UGEDEP pasó a ser la entidad encargada de "realizar todos los actos de administración financiera necesarios para la adecuada gestión de las empresas bajo su control, y disponer de las utilidades que unas reporten, para la capitalización de otras".[49]

La institución responsable de implementar el Plan Tierras es la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (SSTRA) adscrita al MAGAP. Con la desaparición en el año 2010 del INDA,[50] institución que había acumulado miles de trámites sin resolver desde su creación, inmerso en una inocultable crisis institucional, y blanco de una escalada creciente de críticas y denuncias de corrupción, se creó la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria.[51] Hasta febrero de 2011, el informe de FIAN y Tierra y Vida observó una gran inestabilidad y acefalia en esta institución responsable del emblemático Plan Tierras, ya que desde que se lanzó este plan en octubre de 2009, tres directores ejecutivos del entonces INDA y tres Subsecretarios de Tierra y Reforma Agraria habían sucedido esta institución. El informe también hacía referencia a las trabas provenientes de las instituciones involucradas que dilataron los procesos de transferencia de predios solicitados por campesinos posesionarios, situación que contribuyó a generar inseguridad y violencia en los diversos predios de posesión campesina, al no solucionar rápidamente estos trámites de adjudicación o compra-venta. Las garantías de posesión, otorgadas por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, no constituyeron instrumentos efectivos para garantizar un mínimo de seguridad a las asociaciones posesionarias.

Otros factores que habrían incidido en la falta de eficacia en la implementación del Plan Tierras, identificados en el referido informe del año 2010, fueron, además, el desconocimiento general de parte de las instituciones del Estado sobre la cantidad de tierras disponibles para la distribución dentro del Plan Tierras y Territorios, sumado al carácter proselitista del anuncio del plan.[52] Esto generó grandes expectativas

46 Conforme la disposición transitoria quinta de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No.498, de 31 de diciembre de 2008.

47 Conforme disposición transitoria décima del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas promulgado en el Segundo Suplemento del Registro oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

48 Hasta su renuncia en diciembre de 2012 debido a un escándalo por falsificación de título universitario, esta institución estuvo presidida y dirigida por el señor Pedro Delgado, primo del actual presidente del Ecuador.

49 Conforme disposición Décima del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas promulgado en el Segundo Suplemento del Registro oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

50 Creado por la Ley de Desarrollo Agrario, fue extinguido por Decreto Ejecutivo No. 373 de 28 de mayo de 2010, expedido por el Eco. Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 206 de 3 de junio de 2010.

51 La función de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria es la gestión estratégica en la formulación, aplicación e implementación de las políticas, programas, normas e instrumentación de acceso, distribución, redistribución, reagrupamiento, legalización y uso de la tierra integrado a planes productivos, para un uso sostenible del recurso tierra y el perfeccionamiento de la reforma agraria.

52 Gobierno impulsa entrega de Tierras, El Telégrafo, marzo 4 de 2010, en: http://www.telegrafo.com.ec/actualidad/noticia/archive/actualidad/2010/03/04/Gobierno-impulsa-entrega-de-tierras-.aspx

en personas vinculadas a la especulación de tierra y ajenas a procesos de posesión de varios años, mantenido por asociaciones de campesinos/as y pequeños/as agricultores/as con respectivos procesos de expropiación o adjudicación iniciados con anterioridad. Otro aspecto que se resalta es la falta de participación real de las comunidades campesinas involucradas, en especial de las asociaciones posesionarias y, en consecuencia, la no inclusión de aspectos fundamentales para la efectiva implementación. Ello exacerbó los conflictos que se presentaron en las haciendas posesionarias a raíz del Plan Tierras. Asimismo, el informe observaba que se ha desestimado en el avance hacia la construcción de un marco legal agrario que sea coherente con los objetivos del Plan Tierras y que, específicamente facilite la solución de los procesos de adjudicación en manos de posesionarios campesinos (Landívar y Yulán, 2011).

Una parte de los predios estatales transferidos por el Plan Tierras durante el año 2012, fueron financiados por medio de Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs).[53] Estos certificados fueron transferidos por el Ministerio de Finanzas al MAGAP con el fin de financiar la compra de predios rústicos de propiedad de la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público (UGEDEP) del Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad. A través del contrato de compra-venta, el MAGAP vendió CPGs a favor de las asociaciones, detallando el precio de venta de los mismos para cada una de ellas.[54] Las escrituras de compra-venta e hipoteca abierta establecieron que el precio de los predios a pagar a través de Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) sería un 50% al momento de la suscripción de la escritura; y el otro 50% mediante transferencia bancaria por parte de las asociaciones a la vendedora con base en una línea de crédito previamente aprobada y concedida por el Banco Nacional de Fomento (BNF). Con la firma del contrato, el 100% del valor del predio le fue entregado inmediatamente a la UGEDEP en forma de CPGs. Una vez que la UGEDEP recibió el 100% del valor del predio, se les vendieron en copropiedad las tierras a las asociaciones y se estableció la hipoteca a favor del BNF como garantía de la venta de estos CPGs. Las asociaciones beneficiarias deben pagar entonces, el 50% del precio de la tierra, ya que recibieron el otro 50% de CPGs en figura de subsidio.

De acuerdo al informe de rendición de cuentas 2012 del MAGAP[55], se transifieron en ese año 6,6 mil has. del Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad a mil campesinos/as, 1,3 mil has. del MAGAP a favor de 853 campesinos/as, 735 has. del Banco Central del Ecuador a 177 campesinos/as, 296 has. de la Fuerzas Armadas a 81 campesinos/as; y 194 has. de trámites compra-venta a 41 campesinos/as. Así, en el año 2012 se entregaron 8,5 mil has. de 25 predios de las provincias de Esmeraldas, Imbabura, Guayas, Los Ríos, Cotopaxi, Manabí, Cañar, Pichincha, que beneficiaron

53 Durante la crisis bancaria, los CPGs fueron emitidos por los bancos quebrados y entregados a los depositantes como promesa de pago. La Corporación Financiera Nacional (CFN) compró los CPGs a un precio inferior al valor nominal.

54 El valor de los CPGs a pagar por cuenta de cada asociación respectivamente corresponde al 100% del valor nominal de los CPGs.

55 Plan Tierras entregó 19 mil 370 hectáreas a 52 asociaciones campesinas del país, Enhttp://www.elcomercio.com/negocios/Plan-Tierras-hectareas-asociaciones-campesinas_0_885511485.html, Consultado el 25 de abril de 2013.



a un total de 2,2 mil personas.[56] En el anexo 2 se aprecian datos importantes de las hectáreas distribuidas a lo largo del año 2012, que toman como referencia esta y otras fuentes.

El 15 de abril de 2013, en el acto en el que el MAGAP transfirió 810 has. a 79 familias de Manabí, el Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria afirmó que el Plan Tierras habría entregado a la fecha alrededor de 22 mil has. a organizaciones campesinas de todo el país. "La meta es entregar 60 mil hectáreas hasta finales del 2013"[57] según el funcionario, sin especificar la forma de propiedad intervenida a la que corresponden estas hectáreas distribuidas. De estas cifras generales, proporcionadas por el MAGAP, se podría entender que se estaría cumpliendo con los indicadores previstos para la medición del alcance. Sin embargo, desconocemos hasta la fecha del informe de avances públicos anuales, que hayan presentado datos segregados en relación al número de mujeres jefas de familia, de jóvenes, entre otros sectores prioritarios, a quienes la política está dirigida.

56 Rendición de Cuentas 2012, Vice-ministerio de Desarrollo Rural, Plan de Fomento del acceso a Tierras de los Productores Familiares en el Ecuador. En http://www.agricultura.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/rendicion-de-cuentas-MAGAP-2013_opt.pdf, consultado el 23 de abril de 2013.

57 De acuerdo con el Boletín de la Dirección de Comunicación, tomado del portal del MAGAP http://www.agricultura.gob.ec/magap-transfirio-81004-hectareas-a-79-familias-demanabi/d. Consultado el 25 de abril de 2013.

Plan Tierras: resultados desde la base

Las siguientes líneas presentan diferentes casos con información proveniente de entrevistas abierta a dirigentes de 6 asociaciones en 5 predios, la mayoría parte del Plan Tierras. Si bien no cubre todo el universo de asociaciones beneficiadas por la transferencia de predios estales, ni seguramente toda la información que se necesita para tener una mirada más precisa, sí recogen elementos centrales de análisis importantes para conocer el resultado que ha tenido la implementación del Plan Tierras desde una perspectiva de Derechos Humanos. Esta metodología responde a la necesidad de recoger información que permita tener la percepción de los sujetos de derechos allí donde las políticas son implementadas, y conseguir una mirada más integral, que trascienda la de los datos cuantitativos provenientes de fuentes oficiales o evaluaciones de expertos. Abordan además principios identificados por el Plan Tierras para garantizar la viabilidad técnica de dicho plan.

Caso 1: Predio "Leopoldina", cantón Colimes, provincia del Guayas

La asociación de Montubios del Cantón Colimes (ASOMAC)[58] está conformada por 118 socios/as que desde hace nueve años consecutivos mantenían la posesión del predio rústico Leopoldina.[59] En agosto de 2004, los posesionarios iniciaron el trámite de expropiación ante el INDA del distrito Guayaquil, el cual constató que la asociación mantenía principalmente cultivos de arroz y cacao, además de otros para el consumo familiar. Dentro del juicio coactivo seguido contra los entonces propietarios de dicho predio, el Banco Unión ya en proceso de liquidación, realizó en noviembre de 2008 el remate de la Leopoldina, adjudicándose luego el predio a sí mismo. Sin embargo, una vez liquidado dicho Banco, el predio pasó a manos del Banco Central del Ecuador.

58 ASOMAC está autodefinida y registrada en el Consejo Nacional del Pueblo Montubio del Ecuador (CODEPMOC) como pueblo montubio, por lo tanto está amparada por los derechos consagrados en la Constitución de la República para las comunidades, pueblos y nacionalidades así como los derechos contenidos en el Convenio 169 de la OIT.

59 En diciembre de 1998, ante la Notaría Novena de Guayaquil, los antiguos propietarios del predio constituyeron el Fideicomiso Zambrano, administrado por la Compañía Unión AFPV S.A. y transfirieron el predio "Leopoldina" a dicha institución. Poco después, este Fideicomiso hipotecó el predio a favor del Banco Unión S.A. en garantía de pago. En enero de 2003, el Banco Unión S.A., en proceso de saneamiento en la AGD, ordenó el embargo del predio dentro del juicio coactivo seguido contra dicha compañía (Landívar y Yulán, 2010: 56).

En mayo de 2009, el entonces INDA entregó una garantía de posesión a ASOMAC[60] en el marco del Plan Haciendas, precedente del Plan Tierras. En septiembre de 2011 el Ministro de Agricultura, en vez de aplicar el artículo 48 de la Ley de Desarrollo Agrario,[61] declaró de utilidad pública este predio para que sea adjudicado a una organización social pagando el precio "justo" de la hacienda. En octubre de ese mismo año se realizó el lanzamiento público del "Plan Tierras" en dicha hacienda, en presencia de alrededor 5 mil campesinos. Sin embargo, no fue hasta febrero de 2012 cuando ASOMAC recibió el título de propiedad de una parte de su tierra cultivada y asumió el valor a pagar sin ningún tipo de subsidio.

ASOMAC ha denunciado que a raíz del anuncio de ejecutar el Plan Tierras en este predio, varios actores, entre ellos, los antiguos propietarios de la hacienda, oportunistas, terratenientes, sectores políticos de la oposición y otros afines al gobierno del cantón, alentaron a ciertos sectores de la población a invadir la hacienda (Landívar y Yulán, 2010: 56–58). Desde el año 2009, dos grupos invadieron el predio reclamando una buena parte del mismo, según los campesinos, en contubernio con ciertos funcionarios públicos. Estos interpusieron diversas acciones ante dos jueces de la provincia del Guayas y demandaron la nulidad o revocatoria de las garantías de posesión que fueron concedidas a favor de ASOMAC en el 2009. También solicitaron demandas de amparos posesorios y acciones penales contra integrantes de la asociación, incluso una denuncia por supuesta tala de árboles cometida por los mismos invasores ante el Ministerio del Ambiente en Guayaquil. El informe de FIAN Ecuador 2010, evidenció que ASOMAC se defendía ante 17 trámites administrativos, acciones judiciales, constitucionales y penales en su contra.

ASOMAC recibió el sábado 25 de febrero del 2012 el título de propiedad por una parte de las tierras del predio Leopoldina en un acto celebrado en el parque central del Cantón Colimes. Según la asociación, este acto de entrega contó con una fuerte presencia policial y militar por el temor que generaban los conflictos existentes en el predio, bien conocidos por los funcionarios de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria y del Plan Tierras. La asociación considera que siendo un acontecimiento histórico, los títulos se debieron entregar en el predio con todas las familias que allí habitan. Consideran que el Plan Tierras ha sido muy mal concebido: "se entrega la tierras pero con distintos problemas".

De acuerdo a la información recogida, el problema central fue creado primero por la falta de levantamiento y socialización, por parte de funcionarios del Plan Tierras, de información socioeconómica veraz sobre el estado del predio y el historial de la aso-

60 Dispuesto en resolución del 2 de abril de 2009 y ratificado con dos acciones de protección a la Asociación dadas por el Juez Cuarto de Tránsito del Guayas y el Juez Vigésimo de lo Civil de Balzar.

61 Mediante el artículo 48 de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, las instituciones estatales tienen la obligación de traspasar al INDA las tierras que ingresaren a su patrimonio dentro del plazo de un año; caso contrario, pasarán a formar parte del patrimonio del INDA. Este artículo permite transferir tierras de las instituciones públicas al MAGAP para su posterior adjudicación. Esta misma disposición además protege los bienes del Estado, en el sentido que establece que las tierras rústicas del Estado no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio; es decir, que a diferencia de los inmuebles de propiedad particular no puede solicitarse el reconocimiento de la propiedad por el hecho de estar en posesión por un período mayor a los quince años.

ciación durante los últimos ocho años. Segundo, los funcionarios seleccionaron a otras personas como beneficiarias, bajo el argumento gubernamental que se debía entregar la tierra para los campesinos pobres. Para los campesinos de ASOMAC no se trata de ayudar o no a otros campesinos pobres, sino que esta actuación deslegitimó su lucha de años por el predio Leopoldina.

A pesar de lo dispuesto por el MAGAP (que el predio se adjudicaría a una organización social), la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria adjudicó el predio con hipoteca a favor de ASOMAC (325 has.) y a otras dos asociaciones, La Lagartera (195 has.) y 21 de Junio (55 has.). Para el pago de las tierras adjudicadas, las asociaciones no recibieron el subsidio otorgado mediante los Certificados de Pasivos Garantizados (CPG). Las tierras que se vendieron a la asociación La Lagartera incluyen 150 has. que desde el año 2004 estaban en posesión de ASOMAC, la cual tiene construida infraestructura y viviendas en ese sitio. Este acto viola el artículo 50 de la Ley de Desarrollo Agrario que dispone adjudicar la tierra a aquellos posesionarios que hayan mantenido una tenencia ininterrumpida de 5 años, ya que la referida asociación La Lagartera ha obtenido su personería jurídica recién en noviembre de 2011. Además, ha ahondado el clima de inseguridad contra ASOMAC. En agosto de 2012 la Lagartera denunció a ASOMAC en la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria de Guayaquil con el fin de desalojar a sus socios/as de las hectáreas adjudicadas. En septiembre de 2012 el director distrital de dicha institución ordenó el desalojo contra ASOMAC, orden que fue luego suspendida por el MAGAP.[62] En febrero de 2013, la Lagartera presentó otra denuncia en contra de ASOMAC, la cual fue remitida para que la resuelva el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La inclusión de otras asociaciones como beneficiarias redujo el número de hectáreas recibido por las familias. Estas calculaban recibir aproximadamente 10 has., cantidad que encontraban suficiente, considerando el número de integrantes de las familias compuestas, en promedio, por 5 miembros. Con la puesta en marcha del Plan Tierras, las familias de ASOMAC se posesionaron en 5 has. por socio/a, pese a no ser la cantidad de tierra inicialmente aspirada. Con el título de propiedad asociativo, se reconoció apenas 325 has. a la asociación, lo que correspondería aproximadamente 3 has. para cada socio/a, cantidad que no consideran suficiente para una familia campesina. A lo largo de su posesión, la asociación ha construido infraestructura (canales de riego y drenaje, pozos y viviendas) en el predio para sembrar cultivos de ciclo corto y perenne (arroz, cacao, yuca, plátano, entre otros) y crianza de animales domésticos.

Otro de los problemas mencionados por ASOMAC hace referencia a no poder trabajar la parcela de manera individual, sino colectiva, ante la falta de proyectos productivos. En primer lugar, la asociación mencionó que es un error decir que les han

62 En Septiembre de 2012 FIAN Internacional solicitó al gobierno nacional detener el desalojo contra la Asociación. Ver en http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=182362&umt=fian_internacional_pide_al_presidente_correa_detener_plan_desalojo_en_leopoldina_guayas

entregado las tierras, ya que éstas en realidad han sido vendidas a muy buen precio, establecido por el Plan Tierras a 909 dólares por hectárea. Consideran que la venta del predio a la asociación no respondía a las expectativas que tenían, ya que esperaban que los precios se establecieran por medio de avalúos sociales, y no comerciales. Para la asociación resulta vergonzoso tener que mencionarles a sus socios/as que tienen que pagar la tierra a precio comercial, ya que en el predio se encuentran incluso personas de tercera edad que han nacido, criado y trabajado en la hacienda. Además, el Plan Tierras nunca constató las inversiones hechas por la asociación que con endeudamiento, ayudas familiares y aportaciones individuales propias, logró mecanizar y trabajar las tierras. En segundo lugar, la asociación no ha accedido a ningún proyecto productivo hasta la fecha. Frente a este panorama, aflora la preocupación en los socios/as por la capacidad de pagar la tierra en 10 años, manteniendo un título asociativo.

Caso 2:
Predio "Piscano", cantón Palenque, provincia de Los Ríos

La asociación Las Pepitas está constituida por más de 100 antiguos trabajadores/as de la hacienda Piscano, ubicada en Palenque, uno de los cantones más pobre del país. Muchos de los ascendientes de los trabajadores/as habitaron allí desde hace varias décadas y fueron jornaleros de la hacienda. La antigua propietaria de este predio, la compañía Ecuaindustria S.A., tenía vínculos con el Banco del Progreso de Fernando Aspiazu. A raíz de la quiebra del sistema financiero, los antiguos trabajadores/as y sus familiares no fueron liquidados por los antiguos dueños, entraron a cultivar las tierras por su propia cuenta, y solicitaron al INDA de Guayaquil la expropiación del predio.[63] Ante la creciente ola de rumores de desalojo, obtuvieron del INDA una garantía de posesión de todo el predio en junio del año 2009 (ratificada en octubre de 2010) y constituyeron la asociación autónoma de campesinos "Las Pepitas de los ex Empleados de la Hacienda Piscano". Posteriormente, la empresa fue intervenida por la AGD.

Con el advenimiento del Plan Tierras en el año 2009, se renovaron las esperanzas de la asociación Las Pepitas, respecto a la posibilidad de legalizar las tierras, sin embargo, también comenzaron a surgir las amenazas de ser despojados por grupos que pretendían apropiarse de las tierras. Una misión realizada en el año 2010, verificó las denuncias de invasión en más de 90 has. por una asociación llamada Palenque, la cual ejerció violencia contra los posesionarios de Las Pepitas durante los reiterados intentos de despojarlos de las tierras, según los campesinos, con el aval de ciertos funcionarios públicos.[64]

63 Petición realizada al INDA, distrito Guayaquil, el 2 de abril de 2009.
64 La misión tomó el testimonio de una señora de tercera edad, colindante a la invasión de la recién creada asociación Palenque, quien denunció que miembros de esta asociación invasora le prendieron fuego alrededor de su casa el año pasado. Además, en ese mismo predio se denunciaron maltratos físicos a dos hombres de la asociación posesionaria, uno de ellos epiléptico, por parte de miembros de la asociación invasora (Landívar y Sauer, 2010).



El 21 de marzo de 2012 se firmaron las escrituras en copropiedad e hipoteca indivisible, como cuerpo cierto, a favor de la asociación Las Pepitas (100 socios/as) y la asociación Palenque (48 socios/as), a pesar de que esta última nunca estuvo realmente posesionada en el predio. El Plan Tierras no determinó la superficie y linderos para cada una las asociaciones, lo que obligó a los socios/as a medir las hectáreas por medio del valor de la tierra que le corresponde a cada asociación según las tablas de amortización. De acuerdo a esto, el 80% de las tierras (880 has.) eran para la asociación Las Pepitas, mientras el 20% (220 has.), para la asociación Palenque. Según nuestra información, la asociación Las Pepitas no se opuso a ceder parte de la tierra que tenían, a pesar de haber sufrido violencia en los últimos años por la asociación Palenque. No obstante, y de manera inesperada, la asociación Palenque, apoyada por funcionarios del Plan Tierras, comenzó a demandar 40 has. más del predio. La asociación Las Pepitas afirma que "inclusive han venido funcionarios de Quito y del Guayas a exigirnos que les entreguemos las 40 has. adicionales. "Frente a nuestro rechazo, se nos ha dicho que no nos van a ayudar mientras no les entreguemos las 40 has."[65] De acuerdo a la asociación Las Pepitas, personas colindantes que viven alrededor de la hacienda y que tienen tierras son las que conforman la

65 Los socios/as de Las Pepitas están siendo presionados a entregar las 40 hectáreas a la asociación Palenque a cambio de recibir créditos productivos. Sin embargo, este acorralamiento se percibe también con la entrega de urea. Afirman haber entregado la carpeta en el mes de abril del 2012. Cuando empezaron a entregar la urea en el mes de agosto les decían que no había para ellos y recién en el mes de enero les entregaron su pedido. "Se pidieron 800 sacos de urea y nos dieron 285 sacos. Lo peor es que me hacen firmar un documento notariado donde indica que yo estoy recibiendo los 847 sacos de urea."



asociación Palenque. Pese a contar con 220 has., esta asociación no se ha posesionado todavía en el predio. La asociación Las Pepitas ha denunciado esto a los funcionarios de Plan Tierras, “pero estos se hacen los de oídos sordos”.

Los campesinos/as de Las Pepitas no participaron en la fijación del precio de la hacienda. Se estima que el precio por hectárea asciende a 3,5 mil dólares, cuando los socios/as sostienen que la hectárea con riego en los alrededores está valorada entre 500 y 600 dólares. La asociación no considera este un precio social y afirma que se les está cobrando la deuda de la banca cerrada. “Nos dijeron que ellos (funcionarios del fideicomiso) no podían vendernos al precio social porque ellos tenían que recaudar el dinero de todas las personas cuenta ahorristas del banco”. El valor comercial total del predio que le corresponde pagar a las Pepitas en 15 años es de 3,1 millones dólares, menos el subsidio del 50% otorgado a través de los CPGs. Para los socios/as se trata de una cantidad muy alta y dudan en su capacidad de pagarla en las condiciones actuales, más aún cuando conocieron, de un funcionario del Plan Tierras, que esta institución no estaba de acuerdo en que las tierras deberían entregarse a los campesinos “sino a las personas que tengan plata, porque los campesinos están solo para trabajar para los ricos”.

Los socios/as de Las Pepitas cultivan arroz, maíz, sandía, entre otros productos de ciclo corto (solo en invierno, ya que no dispone de sistema de riego) y además se de-

dican a la ganadería vacuna, tal como lo hacía el antiguo dueño, Fernando Aspiazu. A falta de infraestructura, especialmente sin sistemas de riego, se consideran víctimas de la cadena de explotación, la cual los obliga a vender sus productos a precios por debajo de los referenciales. Con limitados créditos informales, su capacidad de reinversión y pago de la deuda está mermada. Paradójicamente, el Banco Nacional de Fomento (BNF) ha reiterado a la asociación que mientras subsista el título de propiedad de la tierra indiviso e hipotecas indivisibles a favor de las dos asociaciones, no podrá autorizar la partición de la propiedad, y por lo tanto, no podrá otorgarles créditos. Esto significa que solo después de 15 años, cuando se haya pagado toda la deuda de las 2 asociaciones, los socios/as serán sujetos de crédito, todo lo cual los condena inminentemente a perder sus tierras.[66] Pese a esta situación, en julio de 2014 la asociación deberá pagar la primera letra.

El título de propiedad ha reconocido la propiedad a la asociación Las Pepitas, sin embargo, esto no ha garantizado su tranquilidad. Dicen que cuando no tenían la titulación corrían el riesgo de enfrentamientos con otros grupos que les querían quitar la tierra. "Todavía tenemos gente que quiere ingresar a la hacienda pero el problema es mucho más agudo porque tenemos una deuda." A un mes de haber sido adjudicada la hacienda, el Director de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, distrito Guayaquil, inició en abril de 2012 un trámite de expropiación.[67] La asociación solicitó la anulación de esa expropiación, la cual fue archivada luego de un año de intensas gestiones.

Caso 3:
Predio "Santa Ana", cantón Baba, provincia de Los Ríos

El predio Santa Ana perteneció a la hacienda "Santa Ana", de propiedad de la compañía Trysler S.A. En septiembre de 2011 la AGD incautó el predio por constatar la vinculación de los antiguos accionistas con el Banco del Progreso S.A,[68] y este predio pasó a formar parte de la UGEDEP, y, consecuentemente del Estado.[69] El 21 de marzo de 2012 se suscribió en Quito la escritura compra–venta en copropiedad e hipoteca indivisible entre las asociaciones 18 de Noviembre (13 socios/as) y 6 de Octubre (21 socios/as), las cuales venían reclamando el predio desde el año 2008. Las escrituras fueron entregadas el 29 de mayo de 2012 en un acto público que se dio en el sitio llamado Aguacatal de Abajo, ubicado en Vinces, vía a Mocache, provincia de Los Ríos.

Las asociaciones observaron varias irregularidades en el proceso de entrega de los títulos de propiedad relacionadas con la falta de participación. Las escrituras, por

66 Ponencia "Plan Tierras" o Mercado de Tierras, presentada en el Seminario Internacional "Concentración y acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación", Asociación Autónoma de Campesinos "Las Pepitas". Bogotá, 9–11 de Octubre de 2013.
67 Expediente No. 12-LR-2012 iniciado el 18 de abril de 2012.
68 Resolución No. 086-UGEDEP-2011 de 1 de septiembre de 2011.
69 Resolución No. 014-UGEDEP-2012 del 1 de febrero de 2012.

ejemplo, las hicieron sin consultar con las asociaciones, a pesar de que estas las habían pedido en varias ocasiones para revisar su contenido. “Solo nos trajeron a firmar y no sabíamos qué era lo que íbamos a firmar.” La asociación 18 de Noviembre había acordado con los funcionarios responsables que primero harían las mediciones y discutirían los precios. Afirman que en ningún momento se dio una inspección por parte de funcionarios del Plan Tierras para verificar las condiciones del predio y fijar el costo de la tierra. Dicha asociación afirma haberse sentido presionada para firmar las escrituras. “Al final cuando ya dijeron que teníamos que ir a firmar, nos llevaron bajo amenaza: si nosotros no firmábamos nos quedábamos fuera.”

La legalización del predio no ha resuelto los problemas de las asociaciones. Al día que se realizó el acto de entrega de las escrituras a las asociaciones, un grupo de vivientes colindantes de la hacienda, ya había invadido las hectáreas correspondientes a la asociación 6 de Octubre. “Cuando nos entregaron el predio, ya estaba invadido”. De acuerdo a la 6 de Octubre, este grupo ha impuesto su posesión por medio de la fuerza, llegando incluso a amenazarlos y robar las pertenencias que los socios/as mantenían en esa parte de la hacienda. La asociación ha hecho conocer esta situación a las autoridades locales, regionales y nacionales, pero a pesar de las promesas de solucionar el problema, los socios/as observan que, en especial las autoridades de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria y el Plan Tierras, están dando prioridad a esto grupo de invasores respondiendo a intereses políticos y económicos. En julio de 2012, la Delegación de la Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria en Babahoyo dispuso el desalojo contra este grupo, sin embargo, aquello no se ejecutó por la apelación que hicieran los invasores en esta instancia. La solicitud luego fue enviada a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria en Quito, donde se “extravió” y hasta el día de hoy no aparece. El grupo actualmente en posesión, se ha amparado en supuestos vínculos con altas personalidades políticas de la zona y se mantiene en la tierra sin trabajarla, beneficiándose de la cosecha de mango. Los invasores han presentado 42 demandas de amparo posesorio en el juzgado de lo civil de Baba, mientras los socios/as de la 6 de Octubre están impedidos de ingresar a su propiedad, a pesar de que el pago de la primera cuota de la tierra deben efectuarlo el 19 de julio de 2014. Dada la inminente situación de violencia que podría ocurrir, la asociación 6 de Octubre exige que se les garantice su derecho a la propiedad e integridad física: “No solamente ellos (Plan Tierras) deben de posesionar a los verdaderos campesinos, sino que también deben darles resguardo policial.”

Otro problema relacionado es la falta de delimitación de la propiedad que adquiría cada asociación. En la realidad, antes de suscribir los documentos, el Plan Tierras nunca fue a medir el predio y a verificar las hectáreas de posesión efectivas. Según las asociaciones, los funcionarios hicieron la medición de los límites luego de que les entregaran los títulos. “Ellos hacen las cosas mal... Primero entregan el predio y después firman los contratos y mandan a medir el predio.” Basados en sus propios cálculos, el lote que le pertenece a la asociación 18 de Noviembre es de 92 has. y a la asociación 6 de Octubre, 167 has. Supuestamente, se les entregó un predio de 259 has., pero en realidad se trata de 237 has., es decir 22 has. menos de las

entregadas de acuerdo a la escritura. Ambas asociaciones se sienten perjudicadas por la falta de hectáreas. Un funcionario público de la ciudad de Quito manifestó a los socios/as que “en cualquier parte del mundo cuando una escritura está como cuerpo cierto pueda que haya más, o pueda que haya menos, pero nosotros no nos responsabilizamos por eso”.

Después de entregadas las escrituras, los funcionarios llegaron a armar el proyecto productivo durante una visita que hicieron en el predio. A pesar de haber anunciado una nueva visita, no han regresado. La asociación 18 de Noviembre cuestionó que se trata de proyectos ajenos a su realidad, con un enfoque empresarial donde ellos pasarían a ser unos simples trabajadores dentro del predio. Incluso se sienten hasta amenazados de perder su tierra si no construyen un centro poblado dentro del predio y si no destinan hectáreas para la producción de un solo tipo de cultivo, como han insistido los funcionarios, con lo que supuestamente tendrían ganancias para comprar alimentos. La asociación ha planteado que lo que quieren es su propio pedazo de tierra para ejercer la soberanía alimentaria y producir sus propios alimentos.

Se cuestiona la conveniencia de que el Plan Tierras entregara un solo título a ambas asociaciones con el supuesto fin de promover el trabajo colectivo y evitar las particiones del predio. Esta situación representa un laberinto sin salida toda vez que el Banco Nacional de Fomento (BNF) les ha dicho que mientras no se hagan las particiones no habrá créditos. Según la asociación 6 de Octubre, esta situación va más allá de la responsabilidad de los socios/as por cumplir con sus compromisos. Se preguntan: “de qué vale que nos hayan entregado las tierras si no tenemos los proyectos.” Esta situación los somete más a la dependencia que tienen a los prestamistas: “vamos a trabajar solamente para pagar la deuda al chulquero, y no para pagar la deuda al banco.” Además, las asociaciones que comparten el título deben ponerse de acuerdo para la aplicación de un crédito productivo y tener la firma de la otra asociación como garantía. Según ellos, esto puede dar lugar a que si una asociación no paga la deuda, entonces les quitan la tierra a las dos asociaciones. Trámites como el pago de impuesto predial rústico no han sido posibles con este tipo de escritura. Esta situación les preocupa sobremanera, toda vez que la 18 de Octubre mantiene ya modestas inversiones dentro del predio.

Las asociaciones tenían que empezar a pagar en el 2013, sin embargo, se prorrogó el cobro de la primera cuota para el 2014. Esta prórroga ha venido acompañada de intereses más altos. “Entonces, a nosotros para el 2014 nos sube un interés y tenemos que pagar más de 1,4 mil dólares para marzo de 2014.” El avalúo comercial estableció el valor del predio en 948 mil y descontando el subsidio que reciben, la asociación 18 de Noviembre debe pagar 168 mil y la asociación 6 de Octubre, 305,6 mil a 15 años plazo con 2 de gracia. La asociación 6 de Octubre no considera que se las haya vendido la tierra a un precio social porque toman de referencia los precios de la tierra aledaña. Consideran que ellos están prácticamente pagando la deuda de los banqueros.

Caso 4:
Predio “Las Mercedes”, cantón Yaguachi, provincia del Guayas

El predio de Las Mercedes, fraccionado en cuatro lotes de terreno de propiedad de las compañías: Las Mercedes AGM de 161 has., Mariva S.A. de 526 has., Jugom S.A. de 372 has. y Lamiper S.A. de 1 mil has., suma una superficie total de 2 mil has. El 8 de julio de 2008, después de 10 años de la quiebra de Filanbanco S.A., la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) dispuso la incautación de todos los bienes de propiedad de quienes fueron administradores y accionistas de dicho banco, incluyendo esta antigua hacienda.[70] La hacienda pasó entonces a ser administrada por militares y en octubre de 2008 fue transferida al patrimonio autónomo del Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad.[71]

Muchas de las familias de pequeños productores y ganaderos que hoy conforman las asociaciones allí posesionadas fueron arrendatarias en esta antigua hacienda. A pesar de esto, desde su incautación, los administradores designados por la AGD arrendaron las tierras a personas ajenas al sitio. De esta manera, los militares que administraban el predio impidieron a las asociaciones realizar sus actividades agropecuarias con normalidad, sin respetar las garantías de posesión que disponía, desde el 2008, la asociación de Ganaderos Félix Mora León en 621 has. dentro de los predios Mariva y Lamiper, donde realizan cultivos de arroz y pastoreo de ganado vacuno y caballar.

Luego del anuncio del Plan Tierras, en el año 2009, las asociaciones posesionarias de Las Mercedes denunciaron la presencia de grupos de invasores que al mando de conocidos traficantes de tierra de la ciudad de Guayaquil intentaron desalojarlos reiteradamente.[72] Uno de los acontecimientos más significativos se dio a principios de enero de 2010, cuando campesinos y campesinas posesionarios fueron asediados y agredidos tanto física como psicológicamente por un grupo, al mando de una conocida traficante de tierra de la ciudad de Guayaquil.[73] En agosto de 2010, en una carta dirigida al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, las asociaciones denunciaron la escalada y sistemática ola de invasión que estaban sufriendo por grupos traficantes de tierras[74], hechos que se dieron con el aval de la fuerza militar que permitía el ingreso de los invasores.[75]

---

70 Cuando en 2008, el entonces gerente de la AGD presentó la demanda contra el grupo Isaías en Miami, estos comparecieron y demandaron la nulidad de la incautación. Este proceso agravó la situación jurídica de los bienes incautados.

71 Resolución No. AGD-UIO-075 del 4 de octubre de 2008

72 Según la Unión Tierra y Vida, existían aproximadamente 19 asociaciones que pugnan por acceder al predio, de las cuales solamente las Asoc. de Ganaderos “Félix Mora León”, “Victoria de Las Mercedes” y Atara explotan el predio en actividades agropecuarias desde hace varios años.

73 Carta dirigida por FIAN Ecuador al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, INDA, Defensoría Pública Penal y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos exigiendo que se presten atención jurídica y médica gratuita y efectiva y se ordene la expulsión de los grupos invasores.

74 Carta dirigida al Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa por la CEDOCUT el día 25 de agosto de 2010.

75 Estos testimonios fueron recogidos en el informe de la misión que verificó las consecuencias del anuncio del plan tierras y violaciones a los derechos de los campesinos y campesinas en haciendas y predios en las provincias de Guayas y los Ríos realizada por FIAN Ecuador, Unión Tierra y Vida y Relator del Derechos Humanos, Tierra y Alimentación del Brasil.



El 22 de mayo de 2012, se suscribió la escritura de compraventa indivisa del predio Jugom a favor de tres asociaciones, Victoria de las Mercedes, Emanuel y Lcdo. Rafael Brito Mendoza, con hipoteca indivisibles por una superficie de 460 has., a pesar de que en la historia de dominio de las escrituras se refiere a 372 has. El valor comercial del predio, según la escritura, es de 1,8 millones de dólares[76], del cual le corresponden 736,3 mil dólares a Victoria de las Mercedes, por el 40% del predio, y 552,2 mil dólares a Emanuel y Lcdo. Rafael Brito Mendoza, por el 30% del predio, respectivamente.

A la fecha de la venta, la parte del predio que le correspondía a Victoria de Las Mercedes estaba cultivada de arroz por una persona, a quien los administradores o representantes legales de Jugom le dieron el predio en arriendo en el 2008, y a quien a través de juicios planteados en septiembre de 2011 se le había pedido la terminación de los contratos, y la respectiva desocupación y entrega del predio. Además, estaba en proceso un juicio de amparo posesorio presentado por otra persona contra las compañías Jugom S.A. y Lamiper S.A. en el Juzgado de lo civil de Yaguachi por 590 has. Ante esta situación, la asociación Victoria de Las Mercedes tomó posesión real de las tierras adquiridas recién en el invierno de 2013, sin que el Plan Tierras o MAGAP hayan intervenido para garantizar su ingreso.

76 Según el informe de avalúo presentado por el perito Ing. Teófilo Espinoza Chica, de febrero 14 de 2011, a solicitud de la UGEDEP.



El predio de la compañía Las Mercedes AGM de 198 has., (pero con 161 has. en la escritura original) fue vendido a la asociación Atara de 72 socios/as, mediante escritura de compraventa celebrada en Quito el 22 de mayo de 2012 por un valor total de 644,9 mil dólares. Actualmente, la asociación Atara se encuentran litigando en el MAGAP con la asociación "Graneros de Cone", la cual tienen un contrato de arrendamiento por 35 has. desde agosto de 2009 y un convenio con una misión técnica de Taiwán.

En el predio Jugom ninguna de las asociaciones disponen de crédito productivo hasta la fecha, ya que el BNF no las considera sujeto de crédito mientras subsista el título de copropiedad de la tierra indiviso e hipotecas indivisibles a favor de las



tres asociaciones. Sin embargo, Atara tampoco ha sido sujeta de crédito, aunque adquirió individualmente el predio. Esto sumado a que no se les entregó materialmente las tierras adquiridas, como en el caso de Victoria de las Mercedes, hizo imposible el pago semestral al BNF desde septiembre de 2012, correspondiente a intereses en los 2 años de gracia. Por esta razón y luego de intensas gestiones, los pagos fueron prorrogados a partir del 2014, con 2 años de gracia en el 2012 y 2013.

Hasta la fecha, todavía no se concreta la venta de los predios Mariva S.A. y Lamiper S.A. donde tiene posesión garantizada la asociación de Ganaderos Félix Mora León, y posesión pública y pacífica la asociación Nueva Revolución, Fe del Campesino y Ex - Trabajadores de La Hacienda, sector que también es reclamado por la asociación Patria Nueva. Con la demora en legalizar la tierra en estos predios se incrementa la incertidumbre y crecen ambiciones de grupos de citadinos que aparecen con nuevas "asociaciones" invadiendo el predio. Desde el domingo 19 de mayo de 2013 ingresó clandestinamente un grupo de personas pertenecientes a una supuesta asociación llamada Moradores Del Sur en el predio Lamiper, en posesión de la asociación Nueva Revolución. Hasta el momento, ya han construido alrededor de 23 covachas, aduciendo ser del movimiento de gobierno y estar autorizados por Plan Tierras de Guayaquil. A pesar que el coordinador de dicha institución en Guayaquil ha negado esta afirmación, la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria de Guayaquil, donde se denunció esta invasión, no ha ordenado el desalojo a pesar de haber transcurrido 6 meses.

Caso 5:
Predio "Heidi María" o "La Lolita", cantón Baba provincia de Los Ríos.

Este predio de 499 has., fue fraccionado en varios lotes, con gravámenes en los Bancos del Pacífico, Finagro, Continental, Filanbanco y la Corporación Financiera Nacional. Del total de hectáreas, 274 has. constaron como propiedad del señor Marcel Laniado Castro, vinculado con el Banco del Pacífico S.A.La asociación de trabajadores agrícolas autónomos "Voluntad de Dios" de 86 socios/as está en posesión de este predio desde el año 1998 donde realizan cultivos de ciclo corto (arroz) en su mayor parte. A raíz de la crisis financiera, ante los rumores de ser desalojados, la asociación inició en el INDA Guayaquil las gestiones para expropiar las tierras y legalizar las posesio-

nes[77] en diciembre del 2000, el cual les garantizó la posesión en abril del 2001. A solo un mes de tener estas garantías, el Director Distrital del INDA declaró que no procedía expropiar el predio, porque apenas habían transcurrido 8 meses desde la dación en pago hasta la presentación de la petición de expropiación. Por esta razón, en este predio de propiedad del Banco del Pacífico S.A., se revocaron las garantías y se ordenó el desalojo de los campesinos/as, apeló la asociación, anulándose posteriormente parte del trámite.

En abril de 2004, la asociación presentó un recurso de reposición para revocar esta resolución ilegal por violentar la garantía constitucional del debido proceso y el derecho a la defensa. El 29 de noviembre de 2005 el entonces director ejecutivo del INDA declaró la expropiación de 274 has., por cuanto al momento de presentar la petición de los campesinos, el predio constituía propiedad del señor Marcel Laniado Castro.[78] El Banco del Pacífico presentó un recurso extraordinario de revisión para que el Ministro de Agricultura inspeccione y revoque la expropiación, pedido que fue desestimado en enero de 2007, por lo tanto quedó firme la declaratoria de expropiación.

Debieron transcurrir más de cuatro años para que la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, el 20 de septiembre de 2011, disponga a la Dirección Financiera del MAGAP la ubicación de fondos en el presupuesto institucional para el pago de la expropiación. En Enero del año 2011, no existiendo fondos en la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria para el pago de la tierra expropiada, la asociación propuso al Ministro de Agricultura que se obtengan 257,3 mil dólares del Plan Tierras para pagarle al Banco del Pacífico. El ministro aceptó esta solicitud, que dispuso a las Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria realice la gestiones y pago correspondiente.

Transcurrieron más de doce años de intensas gestiones para impulsar la expropiación del predio. Una vez inscrita la expropiación, servidores del Departamento de Saneamiento y Patrocinio de la Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria, pretendieron anular la expropiación. Por esta razón, la asociación debió acudir ante la Presidencia de la República, en abril del 2013, para solicitarle de manera urgente que disponga ejecutar la resolución de expropiación por parte de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, se pague y luego se adjudique el predio. Luego de un extenso trámite, el Subsecretario de Tierras dispuso, en junio de este año, la ejecución de la expropiación, y el pago al Banco, el cual se realizó en julio de 2013. Recientemente, la asociación solicitó la adjudicación del predio; previamente, los socios/as han suscrito un acta de compromiso para cultivar las tierras y pagar el valor en los plazos fijados por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, a no venderla ni arrendarla.

La asociación no ha sido víctima de enfrentamientos dentro del proceso de expropiación, no obstante, sí ha tenido problemas con otras organizaciones que han in-

77 Expediente Nro. 003-R-01 del 29 de diciembre del 2000.
78 Se aplicó la causal c del Art. 43 de la Ley de Desarrollo Agrario, es decir que el predio se mantuvo inexplotado por un tiempo mayor de dos años.

tentado ingresar en el predio. Además, la asociación sufrió un desalojo, en el año 2009, de 25 has. consideradas en el proceso de expropiación y en donde mantenían cultivos de cacao y viviendas. Comentan que fue una experiencia traumática para los socios/as que les generó un estado de estrés del cual no han querido pronunciarse hasta la fecha. Los socios/as esperan que la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria y el Plan Tierras se rectifique, ordene sacar a estas personas intrusas que los desalojaron, y garantice la posesión de los campesinos que fueron expulsados ilegalmente. Ante esta experiencia, consideran que los trámites de expropiación deben resolverse con agilidad, ya que el ámbito de la tierra genera la codicia en muchas personas y puede costar la pérdida de vidas humanas.

El avaluó comercial que realizó el INDA en el año 2005, mediante diligencia en la que participó la asociación, fijó el precio de la tierra en 800 dólares por hectárea, que recibió el Banco del Pacífico. La gran mayoría de las tierras se encuentran en una zona muy baja y sólo hay alrededor de 30 has. de tierra alta, de las cuales en su mayoría los socios/as fueron desalojados. Un dirigente afirmó que las tierras no son de tan buena calidad, por eso "creo que no hemos sufrido lo que otras organizaciones han sufrido con precios demasiados altos." Sin embargo, la lentitud en la otorgación de los títulos de propiedad ha dificultado obtener créditos en el Banco Nacional de Fomento (BNF). La asociación observa que hubo errores de parte de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria por la falta de agilidad en los procesos que debían haberse resuelto desde hace tiempo. Según la asociación, la inexperiencia de los funcionarios los ha llevado a cometer muchos errores.

Actualmente, la asociación se encuentra tramitando la adjudicación en la delegación de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria de Babahoyo.



IV. Hacia una nueva ley de tierras

En el capítulo anterior se evidenció la todavía imperante necesidad de contar con una nueva ley marco, que establezca coherencia entre las políticas públicas sobre tierra y territorio y los principios de Soberanía Alimentaria y el Derecho a la Alimentación plasmados en la legislación ecuatoriana. En los últimos tres años, tanto organizaciones sociales y movimientos campesinos, indígenas, montubios, afro-ecuatorianos y más organizaciones de la ciudad y el campo, así como la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria (COPISA) han avanzado en la elaboración de propuestas para una nueva ley de tierras. Por ejemplo, la Red Agraria, conformada por la FENOCIN, Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC-EA) y la Corporación de Montubios del Litoral (COMOLIT), presentó el 20 de marzo del 2012 una propuesta de ley de tierras ante la Asamblea Nacional con el respaldo de más de 40 mil firmas. Por su parte, la CONAIE realizó el 20 de noviembre del 2011 un Mandato Comunitario que contiene diez puntos a considerar en una nueva legislación de tierras, mientras que la Unión "Tierra y Vida" presentó el 16 de septiembre de 2010 una propuesta de Decreto Ejecutivo en la Presidencia de la República con la finalidad de viabilizar la transferencia de los predios a favor de los campesinos posesionarios.[79] En anexo 4 se encuentra una tabla de las diversas iniciativas de ley presentadas a la Asamblea Nacional a lo largo del año 2012.

Si bien el mandato constitucional de construir una nueva ley de tierras en el Ecuador ha despertado grandes expectativas, por un lado, su debate y aprobación no formó parte de la agenda política del año 2012, ni en lo que va del 2013, a pesar de los plazos previstos inicialmente en la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA).[80] De esta manera, la aprobación de una nueva ley de tierras no ha sido priorizada por el poder Legislativo ni Ejecutivo, lo que refleja la falta de importancia que se le da a este tema en la agenda del gobierno ecuatoriano, a pesar

79 Oficio No. T-5532-SNJ-10-1491 del 4 de octubre de 2010 remitido a Katiuska King Mantilla, Ministra Coordinadora de la Política Económica por el Dr. Alexis Mera Giler, Secretario Nacional Jurídico; y Carta Abierta al Presidente de la República publicada por la Unión Tierra y Vida el 29 de noviembre de 2010, en Diario La Hora.

80 De acuerdo a la disposición final de la LORSA, la Función Ejecutiva en el plazo máximo de 180 días contados a partir de la recepción de las propuestas presentadas por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, elaborará los proyectos de ley y los remitirá a la Asamblea Nacional para el trámite correspondiente.

de estar en marcha el emblemático Plan Tierras y una propuesta del Gobierno Nacional de matriz productiva, que ha sido cuestionada por no contemplar los principios constitucionales de la Soberanía Alimentaria.[81] Por otro lado, es evidente la dispersión de las organizaciones sociales a la hora de consolidar propuestas colectivas y articuladas sobre una nueva ley de tierras, y su debilidad para incidir conjuntamente en una agenda de debate y negociación sobre la misma, a pesar de que resulta imperativo e impostergable una estructura de tierra equitativa para la construcción de un nuevo modelo agro-alimentario, que tenga como eje fundamental a la Soberanía Alimentaria.

Las siguientes líneas describirán las diferentes propuestas presentadas en la Asamblea Nacional sobre lo que definimos como "nudos críticos". Partiremos de lo que establece la *Constitución*, la Ley de Desarrollo Agrario (*LDA*) y la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (*LORSA*)[82]. Esta descripción aportará, al final de cada nudo crítico, comentarios generales a las propuestas y sobre lo que debelaría incluir una nueva ley de tierras basada en los principios de Derechos Humanos.

Derecho a la propiedad de la tierra

Es importante resaltar la importancia que tiene el derecho a la propiedad de la tierra establecido en la *Constitución*, ya que éste es de especial relevancia para las comunidades de pequeños productores de alimentos que reclaman la tierra, colectiva o individual, como un derecho que les permite trabajar y obtener sus productos, criar ganado, cazar, recolectar y pescar, incluyendo aquellas actividades no productivas de las que dependen para su subsistencia.[83] La *Constitución* reconoce el derecho a la propiedad, siempre y cuando se cumpla con la función social y ambiental (Art. 321), lo que plantea el derecho a tener tierra para quienes no la tienen, no tienen suficiente o no es reconocida en sus formas de tenencia; esto es, pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa y cooperativa mixta.

La *LDA,* en su Art. 24, establece como una obligación del Estado el garantizar la propiedad de la tierra conforme a los artículos 267 y 269 de la antigua Constitución del año 1998, a saber, garantizar la tierra en producción por la empresa agrícola (Art. 267), con especial atención a la pequeña propiedad agraria y la microempresa agropecuaria (Art. 269). Cabe resaltar la especial mención a la obligación estatal de garantizar medidas redistributivas que permitan el acceso de los pobres a los recursos productivos (Art. 267), pese a los escasos mecanismos establecidos en ese

81 Ponencia "El modelo de producción desde la visión campesina", presentada en Cambia-Manos para el Debate: "Las economías campesinas, la nueva matriz productiva y la soberanía alimentaria", Unión de Organizaciones Tierra y Vida. Guayaquil, 15 de octubre de 2013.

82 Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 583, del martes 5 de mayo de 2009, reformada.

83 Artículo IV, Derecho a la tierra y territorio de la Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos. La Vía Campesina.

cuerpo legal y los nulos avances reales hacia esa obligación del Estado, a pesar de haber transcurrido más de dos décadas. El aprovechamiento y trabajo de la tierra, según la *LDA* puede hacerse en forma individual, familiar, cooperativa, asociativa, comunal, autogestionaria o societaria (Art. 24), mientras cumpla su función social, explicitada en el Art. 25. La *LORSA*, por su parte, menciona que el uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental, precisando que la ley que regule el régimen de la propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a esta, privilegiará a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia, y constituirá el Fondo Nacional de Tierras (Art. 6).

La propuesta de *Fernando Cáceres*[84] tiene como uno de sus fines, regular el acceso y uso equitativo y productivo a las tierras rurales con vocación agropecuaria (Art. 3), a través de mecanismos ágiles y adecuados de redistribución de tierras incultas y de propiedad del Estado (Art. 1 y 3, literal m). La propuesta de ley garantiza el derecho a acceder a la tierra a través del Fondo Nacional de Tierras (Art. 4). Otro de los fines de dicha propuesta es otorgar seguridad jurídica integral a los titulares de derechos (Art. 1 y 3, literal h). Prioriza a quienes carecen de tierra, pequeños y medianos productores y mujeres trabajadoras (Art. 4 y 3, literal p); y garantiza el derecho a la propiedad sobre la tierra en sus diferentes formas establecidas en la *Constitución*, incluyendo el derecho de los legítimos posesionarios (Arts. 4 y 5). También, reconoce el derecho a la propiedad de los territorios ancestrales y comunitarios de los pueblos y nacionalidades que los posean (Art. 5 y Arts. 57-59) y la necesidad de ejecutar planes ágiles de titularización de territorios ancestrales a los pueblos y nacionalidades indígenas, entre otros (Arts. 1 y 3, literal v), así como su adjudicación gratuita (Art. 60). La propuesta prevé la posibilidad de impugnar, obtener revocación y nulidad de alguna acción administrativa de acuerdo al Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva o en los Tribunales de lo Contencioso y Administrativo (Art. 62) y establece la mediación obligatoria como mecanismo alternativo para la solución de conflictos derivados de la tenencia de la tierra (Arts. 3 y 63).

La propuesta de *Marco Murillo*[85] establece como objetivos, regular el uso y acceso a la tierra, redistribuir la tierra, eliminar privilegios o desigualdades en su acceso erradicando la discriminación de las mujeres productoras, entre otros (Arts. 1 y 2). Se garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas, siempre que cumpla con su función social y ambiental, y que no haya sido apoderada con violencia, intimidación y clandestinidad, despojando a otros de su legítima posesión, tenencia o dominio (Art. 5). Reconoce además el derecho a la propiedad de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afro-ecuatoriano, montubio, comunas, sobre sus tierras, quienes son titulares de derechos, garantizados por la *Constitución*, instrumentos internacionales y esta Ley, y están regidos por una serie de principios, entre ellos, el de la consulta (Arts. 4 y 6).

84 Asambleísta por la provincia de Cotopaxi, miembro de la Comisión de la Biodiversidad y Recursos Naturales, y de la Comisión de Fiscalización y Control Político de la Asamblea Nacional.
85 Asambleísta por la Provincia de Chimborazo

La propuesta de *Jaime Abril*[86] reconoce que la tierra es el eje del Buen Vivir de las familias campesinas y base del Derecho a la Alimentación (Art. 7). Establece como objetivo y responsabilidad del Estado, entre otros, regular el acceso y uso a la tierra y territorio para garantizar la Soberanía Alimentaria (Art.1, literal a) y establecer políticas y estrategias tendientes a la democratización y racionalización de la propiedad agraria (Art. 9). Determina, además, como otro de sus objetivos, definir en el ordenamiento jurídico ecuatoriano los principios internacionales de los Derechos Humanos en materia de tierra, territorio, alimentación y desarrollo (Art.1). La propuesta menciona entre sus principios, el garantizar el acceso democrático a la tierra para las familias de pequeños productores en el largo plazo, especialmente de mujeres productoras jefas de familia y jóvenes productores (Art. 1, literal h), de acuerdo a los principios rectores de la justicia distributiva, igualdad y no discriminación (Art. 3 literal a y d). En el capítulo 3, sobre derechos específicos de distintos grupos humanos en relación a la tierra, queda establecido el derecho formal y material de mujeres rurales a la tierra (Art. 13); y en el capítulo 6 se define el régimen especial de territorios de pueblos y nacionalidades indígenas y de tierras comunitarias, con el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada (Arts. 33 – 38). La propuesta reconoce la propiedad de la tierra, en cualquiera de sus formas, garantizada por el Estado mientras se cumpla su función social y ambiental (Arts. 5, 8 y 10). Resalta en esta propuesta la prohibición de desalojos arbitrarios e injustificados (Art. 17), el derecho a la reparación de las personas desplazadas



86 Asambleísta por la Provincia del Azuay.





(Arts. 18-19) y la creación de un Juzgado Agrario provincial que tenga entre sus competencias resolver procesos generados por la vulneración a los derechos de las comunidades campesinas, grupos de mujeres, pueblos y nacionalidades, entre otros (Arts. 68 -70). Los conflictos relativos a derechos de posesión o usufructo de territorios y tierras comunitarias serán resueltos, de acuerdo a esta propuesta, de manera autónoma, por instancias organizativas propias de esos pueblos, conforme sus normas y costumbres (Art. 38).

En el proyecto de la *Red Agraria - COPISA*[87] se coloca como un objetivo la democratización en el acceso a la tierra a favor de pequeños/as campesinos/as y mujeres jefas de familia, productores sin o con tierra insuficiente y el establecimiento de los mecanismos para el ejercicio del derecho a la propiedad de la tierra por parte de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, afro-ecuatorianos y montubios, entre otros (Art. 1). Establece esta propuesta, entre sus principios, que el Estado reconoce las normas ancestrales de control y uso de la tierra y territorio de los grupos prioritarios; y la necesidad de una distribución equitativa de la tierra en términos de género y entre generaciones (Art. 5). Se otorga garantías especiales a las mujeres rurales, sector prioritario en la adjudicación y titulación de tierras, quienes obtienen especial protección a la propiedad a través de su derecho al reclamo ante las entidades provinciales encargadas, y prioridad absoluta en la expropiación de tierras (Art. 10). La propuesta garantiza el derecho a la propiedad en sus diferentes formas, siempre que cumpla con su función social y ambiental (Arts. 5 y 6); y estipula reglas especiales para la propiedad asociativa y colectiva. El derecho al territorio se entiende como un derecho especial al uso, ocupación, recuperación y control, entendiéndose el mar también como territorio de las nacionalidades, comunas, comunidades, pueblos indígenas y afro-ecuatorianos (Arts. 83 – 86), quienes deberán ser consultadas cuando sus derechos colectivos

87 La Red Agraria está conformada por la FENOCIN, Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro-CNC-EA y la Corporación de Montubios del Litoral-COMOLIT. La COPISA es la Conferencia Plurinacional e Intercultural por la Soberanía Alimentaria.

puedan ser afectados con la implementación de proyectos de desarrollo o inversión (Art. 88). La propuesta de ley enfatiza en el principio de control social (Art. 5), como garantía para que las organizaciones sociales de grupos prioritarios estén representadas en las instancias de implementación de la ley, como el Consejo Nacional de Igualdad para la Soberanía Alimentaria (Art. 60) y la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural (Art. 62). La atención especializada en materia agraria será patrocinada por medio de la Defensoría Pública, la cual acompaña y asesora a los grupos de atención prioritaria en procesos administrativos o judiciales (Art. 78). Finalmente, se crearán Centros de Mediación y Arbitraje de conflictos agrarios (Art. 79), así como procedimientos judicial especial agrario, que se sujetarán al Código de Procesamiento Civil (Arts. 80–82).

El proyecto del *Bloque del Movimiento Popular Democrático (MPD)*[88] tiene como objeto regular el uso, acceso, conservación, recuperación y redistribución de tierras y territorios para alcanzar la Soberanía Alimentaria (Art. 1). Entre sus fines está el concretar en la normativa nacional los principios internacionales de los Derechos Humanos en materia de tierra, territorio, alimentación y desarrollo (Art. 2 literal a); regular la propiedad agraria estableciendo un régimen de su redistribución (Art. 2, literal g), garantizar la redistribución de las tierras a los campesinos sin tierra o con poca tierra, especialmente a las mujeres y jóvenes productores (Art. 2, literal h y Art. 10), entre otros. La ley se basa en principios como "la tierra para el que la trabaja", lo que implica la redistribución de las tierras a campesinos, en especial para mujeres y jóvenes productores, sin o con tierra por debajo de un "mínimo vital de tierra", concepto que se introduce como un principio y derecho (Art. 5, literal a y d). La propuesta garantiza la propiedad y posesión sobre la tierra, en todas sus formas (Arts. 7 y 9), incluyendo los territorios de pueblos y nacionalidades, siempre y cuando estos no excedan los límites de tenencia establecidos por cada zona geográfica del país y cumplan con su función social y ambiental. Un aspecto relevante de la propuesta es la constitución de la Procuraduría de Derechos Agrarios con ámbito nacional que tiene entre sus funciones garantizar la no vulneración de los derechos de los diferentes grupos humanos con respecto a la tierra, la prohibición de desalojo forzoso arbitrario, y el seguimiento a los proceso administrativos que pudieran vulnerar los derechos de los titulares de derechos (Art. 61-62).

Comentarios

El reconocimiento del Derecho a la Alimentación, en relación con la tierra y territorio tiene implicaciones en cuanto a las obligaciones del Estado para respetar, proteger y garantizar este derecho, del cual depende la satisfacción de otros derechos humanos, estipulados en la *Constitución* del Ecuador como los Derechos del Buen Vivir. Si bien es importante la mención específica que hacen ciertas propuestas de ley (*Abril*

88 Conformado por los asambleístas Ramiro Terán, María Molina, Linder Altafuya, Francisco Ulloa, Jorge Escala con la participación de la Unión de Organizaciones Campesinas del Ecuador (UCAE) y la Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC).



y MPD) en relación a los Derechos Humanos y su relación con la tierra, así como el Derecho a la Alimentación y el Buen Vivir, no menos relevante es la traducción de este reconocimiento en disposiciones claras y efectivas en una nueva ley de tierras que permitan la implementación de estos Derechos Humanos. Si bien muchos de estas disposiciones se abordan en líneas más abajo, se debería considerar la inclusión de ciertas implicaciones normativas relacionadas con el derecho a la propiedad de la tierra que no están presentes en todas las propuestas. Por ejemplo, la mención explícita sobre la obligación del Estado de implementar una política de reforma agraria integral que tenga como fin la democratización de la estructura agraria; una estrategia que garantice la tenencia segura de la tierra, incluso en formas legítimas como la posesión (*Cáceres, MPD*) y otras no reconocidas por ley; procedimientos específicos para garantizar el derecho al consentimiento, libre, previo e informado, y la prohibición de llevar a cabo desalojos de las tierras y territorios (*Abril, MPD*). Estas políticas y estrategias deben hacer mención clara a los titulares de derechos, que en el marco de Derechos Humanos son las poblaciones más vulnerables a padecer de hambre y desnutrición, como familias sin tierra o mujeres productoras de alimentos, estableciendo discriminaciones positivas a su favor (*COPISA*). Un elemento ligado a esto es el de facilitar a los titulares de derecho la posibilidad de participar autónomamente en la definición, implementación y monitoreo de políticas públicas relacionadas con la tierra y territorios, así como la posibilidad de reclamar sus derechos a través de mecanismos de rendición de cuenta y exigibilidad (*Abril, COPISA, MPD*).



Incumplimiento de la función social y ambiental de la tierra

El artículo 6 de la *LORSA* ratifica que el uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental. Esta ley presenta elementos que profundizan la definición de este concepto. En cuanto a la función social, esta implica la generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. La función ambiental de la tierra, por su parte, implica que se procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares, que respete los Derechos de la Naturaleza y del Buen Vivir, y que contribuya al mantenimiento del entorno y del paisaje. En este sentido, la *LORSA* propone un avance claro en la definición del concepto sobre la función ambiental y social en comparación con la *LDA* donde no se menciona explícitamente la función ambiental de la tierra.[89] Desarrollados los elementos de este concepto en la *LORSA*, la nueva ley de tierras deberá introducir criterios de fácil verificación para determinar el cumplimiento de la función social y ambiental.

El proyecto presentado por *Cáceres* incluye los elementos definidos en la *LORSA* sobre la función social y ambiental y añade que la función ambiental de la tierra se cumple cuando no existe un incumplimiento deliberado de la normativa aplicable, y cuando su aprovechamiento no atente de manera culposa contra los derechos de la naturaleza consagrados en la *Constitución* del Ecuador (Art. 6). El proyecto señala las siguientes circunstancias como incumplimiento de la función social y ambiental: a) Latifundios y todas aquellas formas de propiedad rural a través de las cuales se produce acaparamiento o concentración, incluyendo las tierras y territorios de pueblos y nacionalidades; b) propiedades que injustificadamente no hubieren aprovechado las obras de riego construidas con financiamiento estatal, luego de transcurrido un plazo de dos años, contado a partir de la puesta en funcionamiento de la obra; c) propiedades donde se comprobare que los medios utilizados en su proceso productivo, hubieren causado grave contaminación de las aguas, suelos, y en general del ambiente; y d) tierras aptas para la explotación agropecuaria y que, disponiendo de los medios y condiciones climáticas, se encuentren abandonadas por más de dos años consecutivos por sus propietarios (Art. 7).

89 La Ley de Desarrollo Agrario de 1994 en su artículo 24 establece que el Estado garantiza la propiedad de la tierra conforme a lo establecido en los artículos 267 y 269 de la Constitución de 1998. El aprovechamiento y trabajo de la tierra puede hacerse en forma individual, familiar, cooperativa, asociativa, comunal, autogestionaria o societaria, mientras cumpla su función social y el Estado garantice la propiedad de la tierra que cumpla con la función social. En su artículo 25 "La tierra cumple su función social cuando está en producción y explotación, se conservan adecuadamente los recursos naturales renovables y se brinda protección al ecosistema, se garantiza la alimentación para todos los ecuatorianos y se generan excedentes para la exportación. La función social deberá traducirse en una elevación y redistribución de ingresos que permitan a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo".

El Proyecto de *Murillo* no define la función social y ambiental de la tierra, y solamente se refiere a la productividad y la tierra sustentable. Establece la propuesta criterios generales para verificar el cumplimiento de la función social. Para propiedades de 1-10 has., se establecen como criterios la residencia en el lugar, el uso o aprovechamiento de la tierra y sus recursos, destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos sociales y culturales. Para propiedades de más de 10 has. en adelante, como criterios define la propuesta, la identificación del cumplimiento actual y efectivo de la actividad productiva o uso de la tierra, servidumbres ecológicas, reservas privadas de patrimonio natural y áreas de proyección de crecimiento, bajo parámetros específicos y medibles que dicha propuesta no establece (Art. 19). En cuanto a la función ambiental, la propuesta establece, asimismo, criterios mínimos y generales para verificar el cumplimiento de la función ambiental (Art. 32), y delega al ministerio de ramo la suspensión de tareas y obras cuando se constate el incumplimiento de la función ambiental (Arts. 33–35).

El proyecto de *Abril* limita la función social a un aspecto de eficiencia. "La tierra cumple con su función y responsabilidad social, cuando se cultiva eficientemente por su propietario, arrendatario, posesionario, y/o usufructuario mediante los mecanismos que establezca esta Ley", mencionando los elementos definidos en la LORSA para la función social. El referido artículo establece tres parámetros para determinar y verificar que la tierra cumple con su función social; a saber, la generación de suficientes puestos de trabajo por hectárea, la efectiva producción con declaraciones tributarias e informe técnico legal del manejo de la tierra, y el respeto a los derechos laborales de jornaleros o trabajadores y otros derechos (Art. 11). En relación a la función ambiental se señala que "para cumplir con la función ambiental de la tierra, el propietario, arrendatario y/o usufructuario se obliga a la conservación de las cuencas hidrográficas, de la biodiversidad, de los ecosistemas frágiles, (...), protegiendo los derechos de la naturaleza y del buen vivir que contribuya al mantenimiento del entorno y el paisaje". Se establecen ocho parámetros para el incumplimiento de la función ambiental, entre los que se destaca, por ser el único criterio verificable, la inexistencia de un plan de manejo debidamente aprobado por la autoridad ambiental (Art. 12). Como se verá más adelante, todos estos criterios no constituyen causales de expropiación en esta propuesta.

El proyecto de la *Red Agraria - COPISA* define a la función social y ambiental de la tierra como la prestación y/o prestaciones que la tierra otorga a poblaciones y/o individuos que les permite su reproducción económica, cultural y social, e incorpora elementos de la definición presentada por la *LORSA* (Art. 29). Se define el cumplimiento de la función social de la tierra de acuerdo a los diferentes usos productivos. Establece que "el minifundio no cumple con su función social, por lo cual el Estado obrará en pos de su desaparición progresiva, mediante las medidas de combate a la pobreza rural contempladas en la presente ley." El mencionado artículo indica que la agricultura familiar cumple con su función social y ambiental al generar empleo familiar y una producción agroecológica, y determina, además, que la agricultura mediana cumple con su función social siempre que genere empleo de calidad (nú-

mero de empleos/ hectáreas) y riqueza (valor agregado/ hectárea), se redistribuye la riqueza (pago puntual del impuesto a la renta e impuestos sobre la tierra) y su producción esté orientada a la Soberanía Alimentaria. Por último, dispone que para que la agricultura industrial cumpla con su función social y ambiental, no deberá contaminar aguas por causa de su actividad, ni utilizar productos químicos no autorizados; ceñirse a un plan de manejo ambiental aprobado por la autoridad respectiva, mantener más de la mitad del área de uso no agropecuario en su ecosistema natural y destinar al menos el 10% de la superficie cultivada a la producción para la Soberanía Alimentaria. También establece la aplicación de la función social y ambiental de acuerdo a los usos de protección de la tierra, como las áreas privadas de conservación y de uso turístico, y en las tierras de propiedad colectiva (Arts. 31 y 32). El proyecto señala los casos en que la entidad encargada de tierras a nivel provincial dictaminará incumplimiento flagrante de la función social y ambiental; a saber a) cuando no se hubieren aprovechado las obras de riego construidas con financiamiento estatal, luego de transcurrido un plazo de un año; b) casos de incumplimiento de la legislación laboral; c) casos de explotación del trabajo infantil; d) cuando se cause grave contaminación de las aguas, suelos, y en general del ambiente, por actos u omisiones negligentes atribuibles a sus propietarios; e) cuando las tierras agropecuarias se encuentren incultas injustificadamente por más de dos años consecutivos por sus propietarios; y, f) casos de uso de semillas transgénicas y cultivos genéticamente modificados en contravención con la *LORSA* (Art. 33).



El proyecto del *Bloque del MPD* define la función social y ambiental como la prestación que la tierra otorga a poblaciones y/ o individuos, y que les permite su reproducción económica, cultural y social, generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra y la ajusta a 12 parámetros, que en su mayoría resultan fácilmente verificables (Art. 17).[90] Sin embargo, uno de estos señala que la tierra debe ser trabajada en forma directa por su propietario, disposición que contraviene lo estipulado más adelante en los artículos 38 al 40 del proyecto que permiten el arrendamiento de la propiedad agraria, sin ninguna restricción. Se define en la propuesta la función ambiental como la prestación que la tierra otorga a poblaciones y/o individuos que les permite una vida saludable a través del equilibrio ambiental y de una adecuada capacidad productiva; señalando, asimismo, diez parámetros.[91]

Comentarios

En general, la mayoría de los proyectos, a excepción del proyecto de *Murillo*, recogen los elementos definitorios sobre la función social y ambiental de la tierra, planteados en la *LORSA*. Asimismo, la mayoría de las propuestas de ley, a excepción del proyecto de *Murillo*, establecen criterios que permiten medir el cumplimiento de la función social y ambiental. La *Constitución* y la *LORSA* son claras al establecer que las diferentes formas de propiedad deben cumplir con la función social y ambiental. En este sentido, es relevante señalar que propuestas como la de la *COPISA* y *MPD*

90 La propuesta establece los siguientes parámetros: a) la intensidad del uso de la tierra para generar suficientes puestos de empleo por unidad de superficie, b) el nivel de salarios que entrega el empleador en relación al salario mínimo unificado del trabajador en general y a las utilidades del negocio agropecuario, c) la redistribución de los ingresos por medio del pago de tributos, d) la productividad de la propiedad en función del monto de generación de riqueza y el mantenimiento o mejoramiento de la fertilidad de la tierra, e) cuando la tierra sirve a los pequeños productores, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidad, no es parte de proceso alguno de acaparamiento o concentración por encima de los límites establecidos por cada zona geográfica del país, f) cuando su dominio ha sido adquirido conforme a derecho, sin que hayan mediado mecanismos intimidatorios o especulativos, g) cuando su titular no tenga deudas pendientes para con la administración pública, tributaria o de seguridad social como resultado de la administración de la propiedad agraria en cuestión, h) cuando la tierra se encuentra trabajada de manera directa por su propietario, i) cuando no se mantenga formas precarias de producción, j) cuando se garantice en primer lugar la alimentación para todos los ecuatorianos, y en segundo lugar se generen excedentes para la exportación, k) cuando las personas y familias produzcan para su alimentación y reproducción cultural, l) cuando emplee la fuerza de trabajo familiar y genere puestos de trabajo.

91 La propuesta establece que se cumple con la función ambiental cuando a) se aplica saberes y tecnologías apropiadas en el cultivo y manejo de las tierras cultivables, la preservación, protección, generación y conversación de la biodiversidad, el mantenimiento de las funciones ecológicas, la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, de áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares; y que respeta los derechos de la naturaleza y del buen vivir, b) el mantenimiento y mejoramiento de la diversidad de flora y fauna, el mantenimiento de la integridad del ecosistema propio y circundante a la propiedad y la construcción de bancos de biodiversidad que permitan disponer de un pool genético del ecosistema, c) cuando la tierra está eficientemente producida o, sujeta a planes de manejo y conservación en términos fijados en la ley, d) cuando el uso y aprovechamiento de la tierra se dé conforme a la vocación natural de los suelos y con atención a los planes de uso de los suelos establecidos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, e) cuando las condiciones de producción no alteren ni amenacen los recursos hídricos o los ecosistemas frágiles, y cumple con todas las normas de uso y concesiones de agua, f) cuando se respeta los límites ecológicos que se hayan establecido y, en general se respeten los derechos de la naturaleza, g) cuando se conserva la biodiversidad, los ecosistemas y la integridad del patrimonio genético, h) cuando existe la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados, i) cuando no se destine para monocultivos, con mala utilización de insumo químicos y j) cuando las forestaciones y reforestaciones se las realice con especies nativas.

atribuyen esta función directamente a la tierra. De esta manera, podría darse una situación donde se malinterprete al sujeto responsable. Esto es de relevancia, especialmente, porque podría impedir la posibilidad de que los grandes propietarios, y sus formas de tenencia y producción, rindan cuentas por el incumplimiento a la función social y ambiental que conlleva a la sanción. Este aspecto se desarrollará en las siguientes líneas.

Sanciones y causales de expropiación

Como se vio líneas arriba, el artículo 321 de la *Constitución* reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus diversas formas, la cual deberá cumplir con la función social y ambiental, según lo dispuesto en el artículo 6 de la *LORSA*. Conforme a esto, la nueva ley debería considerar que aquella propiedad de la tierra que no cumple la función social y ambiental debe ser objeto de afectación agraria. En este punto vale la pena recordar que la *LDA* no estableció expresamente sanciones al incumplimiento de la función social, menos aún de la ambiental y, a diferencia de las dos leyes de reforma agraria, redujo a cuatro las causales por las cuales un predio rústico de propiedad privada puede ser expropiado.[92] Entre estas causales, la que generalmente se ha venido aplicando para expropiar tierras de propiedad privada ha sido la referente a las tierras que se mantienen inexplotadas por el propietario por más de dos años consecutivos. Sin embargo, el incumplimiento del pago del precio[93] de muchas de las tierras expropiadas a los propietarios afectados por parte del antiguo INDA y actualmente de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAGAP, como lo demuestra el caso "Heidi María" o "La Lolita" de las líneas anteriores, ha sido el principal impedimento para que los campesinos puedan obtener la adjudicación efectiva de las tierras.

La propuesta de ley de *Cáceres*, si bien se señala que los latifundios y toda forma de acaparamiento o concentración no cumplen con la función social y ambiental, no establece límites máximos a la propiedad de la tierra y excluye de incumplimiento a las tierras totalmente cultivadas y en producción (Art. 40), todo lo cual resulta en la inviabilidad de aplicar una sanción. Además, si al término del procedimiento administrativo de afectación se llegara a establecer que el predio cumple con la función

92 En el artículo 43 se establecen que estas son: a) tierras explotadas mediante sistemas precarios; b) tierras donde se empleen prácticas y tecnologías no aptas, que atenten a la conservación de los recursos naturales renovables; c) tierras que se hayan mantenido inexplotadas por más de dos años consecutivos; y, d) predio esté sujeto a gran presión demográfica.

93 Según el artículo 44 de la Ley de Desarrollo Agrario, el precio a pagarse será el del avalúo comercial actualizado, practicado por el INDA, a menos que exista acuerdo entre el INDA y el afectado, de conformidad con lo que dispone el artículo 36 de la Ley de Contratación Pública. Si el afectado estuviese en desacuerdo respecto al precio, la controversia se ventilará ante los jueces comunes competentes, conforme a las normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil. El precio deberá pagarse en dinero efectivo, sin cuyo pago el INDA no podrá tomar posesión de las tierras.

social y ambiental, la autoridad encargada declarará su inafectabilidad[94] parcial o total por un plazo no menor de diez años (Art. 49). De esta manera, durante el plazo de la inafectabilidad no se podrá iniciar un nuevo trámite de expropiación sobre dicha propiedad. Finalmente, la propuesta de *Cáceres* prevé la interposición, por parte del propietario afectado, de los recursos que franquea el Estatuto del Régimen jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 53).[95] Esto implicará dilatados procedimientos, cuya resolución final demandará de varios años, como sucede en la actualidad por la variada gama de instancias administrativas que puede hacer uso exclusivamente el titular de domino. Vale señalar que esta facultad no está concedida al denunciante o solicitante de la afectación, vulnerándose el derecho del debido proceso.

Si bien el proyecto de *Murillo* contempla cinco causales de afectación, entre las que consta el incumplimiento de la función social y ambiental (Art. 50), los dos criterios establecidos para verificar el cumplimiento de la función social y ambiental son muy generales e inmedibles (Arts. 19 y 32), lo que hace poco probable la afectación.

El proyecto de *Abril* sostiene que procede la afectación sobre los predios rurales que no cumplan con su función social y ambiental (Art. 44), sin embargo determina solo tres casos para la expropiación y afectación de predios rurales privados donde no consta el incumplimiento de la función social y ambiental (Art. 45). Se trata de sanciones de carácter pecuniarias graduales que buscan subsanar la infracción a través del control periódico. Se incumplen las normas constitucionales relacionadas a la prohibición al latifundio y acaparamiento de la tierra, la repartición equitativa de la tierra a favor de campesinos y campesinas y las obligaciones del Estado para cumplir con la soberanía alimentaria. Se establece los parámetros para definir las sanciones al incumplimiento de la función social y ambiental de los predios rurales del país, las cuales serán impuestas por parte de la autoridad nacional de tierras y establecidas por el Reglamento de esta Ley (Art. 47). Sin embargo, como está propuesto es suficiente la propiedad de la tierra, en cualquiera de sus formas, sin importar su superficie. El incumplimiento a la función social y ambiental de la tierra solo es sancionado con la fijación de multas por la autoridad nacional de tierras y el latifundio o el incumplimiento de la función social y ambiental no constan como causales de expropiación.

En cuanto a la propuesta de *Red Agraria - COPISA* se establece que por incumplir con la función social, el propietario tendrá una sanción pecuniaria equivalente a un

94 El artículo 97 de la ley de Reforma Agraria de 1973, codificada en 1979, establecía la facultad del Jefe Regional del IERAC de declarar la afectación o la inafectabilidad del predio. El Reglamento General para la Aplicación de la Ley de Reforma Agraria, expedido por el Presidente General Guillermo Rodríguez Lara, publicado en el Registro Oficial No. 502 de 28 de febrero de 1974, dedicó los artículos 37 al 40 a la Inafectabilidad. Esta consistía en la facultad del Jefe Regional del IERAC para que dentro del trámite de afectación, si no existiera causa de afectación y el predio cumpliera con la función social, lo declare inafectable. Por consiguiente, el predio no podía ser afectado mientras no se revocara la inafectabilidad en un largo trámite para establecer que el predio no cumplía la función social.

95 Publicado en los Registros Oficiales Nos. 536 y 733 del lunes 18 de marzo y viernes 27 de diciembre de 2002, respectivamente.



salario básico anual por cada hectárea en propiedad y plazo de un año para ponerse al día. Por incumplir con la función ambiental, asumirá una sanción pecuniaria equivalente a un salario básico calculado por cada hectárea en propiedad y contará con tres años para realizar dicha disposición, en función del cumplimiento de un plan de remediación, aprobado y monitoreado por la autoridad encargada de la administración de tierras. Por incumplir con la función ambiental y ambiental, con una sanción pecuniaria equivalente a tres salarios básicos unificados por hectárea y seis meses para su cumplimiento; y por incumplir con la función social y ambiental por más de tres años consecutivos, con la expropiación del predio previo cobro de multas atrasadas (Art. 34). Además, se señala que "de no procederse al pago de las multas, el Director Provincial de la entidad encargada de la administración de tierras iniciará de manera inmediata el cobro por la vía coactiva". Esto deviene que mientras no se culmine con el proceso coactivo, dentro del cual el propietario podrá pagar las multas, no se podrá iniciar la expropiación. Resulta demasiado engorroso el mecanismo propuesto, el cual termina favoreciendo al propietario, quien finalmente dispondrá de varios años de plazos para cumplir con la función social y ambiental. Además, deberá considerarse que si las multas son reiteradas, el afectado puede alegar violación a las garantías al debido proceso y al derecho a la defensa, conforme a lo dispuesto en Art. 76, número 7, letra i) de la *Constitución*, que establece: "Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia".

El proyecto del *Bloque del MPD* señala que en caso de que la propiedad privada no cumpla con las funciones sociales y ambientales, pasará a ser redistribuida de manos privadas a propiedad comunitaria, asociativa y estatal, y se impulsará un proceso de integración del minifundio, a fin de garantizar condiciones dignas de reproducción social y una eficiente producción agropecuaria (Art. 2, literal e). La propuesta establece claramente que el incumplimiento de la función social y ambiental constituye causales de afectación a través de la expropiación y la declaratoria de utilidad pública y extinción de derecho de dominio (Art. 19).

Comentarios

Como se mencionó al principio, la nueva ley debería considerar que aquella propiedad de la tierra que no cumple la función social y ambiental debe ser objeto de afectación agraria. Sin embargo, la mayoría de las leyes propuestas no mencionan o explicitan claramente el incumplimiento a la función social y ambiental como una causal de expropiación (*Abril, Murillo, Cáceres*) y establecen excepciones para definir cuándo un predio cumple o no con su función social y ambiental. Además, resaltan en las propuestas las diferentes barreras en el procedimiento administrativo de afectación y el carácter pecuniario al incumplimiento que terminan favoreciendo al titular de la propiedad (*Cáceres, Abril, COPISA*). En este sentido, cabe recordar que la expropiación establecida en la Ley de Reforma Agraria del año 1964 para aquellos predios que contravenían normas jurídicas relacionadas con el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra fue prácticamente inaplicada, debido a las numerosas excepciones a sus causales y por la falta de facilidad en la ejecución y claridad conceptual. Así también, la Ley de Reforma Agraria del año 1973, si bien garantizaba el derecho de propiedad sobre tierra rústica que cumpla la función social, establecía criterios de afectación que resultaron demasiado imprecisos y ambiguos, y que, finalmente, produjo interpretaciones subjetivas y parcializadas a favor de los terratenientes (T. Hidalgo, 2010: 148 -149).

Prohibición latifundio y sus límites[96]

La *Constitución* prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra (Art. 282), y establece la facultad de las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, de declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago, prohibiendo la confiscación (Artículo 323). La *LORSA* señala que la ley que regule el régimen de propiedad de la tierra definirá el latifundio, su ex-

96 Divergencias sobre si fijar límites a la tierra en cinco proyectos de ley" Diario El Universo, lunes 30 de abril del 2012, http://www.eluniverso.com/2012/04/30/1/1355/divergencias-sobre-fijar-limites-tierra-cinco-proyectos-ley.html

tensión, el acaparamiento y concentración de tierras, establecerá los procedimientos para su eliminación (Art. 6). Por su parte, la *LDA* no estableció límites a la propiedad privada de la tierra, ni al latifundio. La *LDA* dispone que el Estado garantice la propiedad de la tierra (Art- 26) y la integridad de los predios rústicos (Art. 28).

El proyecto de *Cáceres* considera latifundio a los terrenos con aptitud agropecuaria con extensión monopólica de tierra y que, teniendo las condiciones apropiadas, especialmente riego, mantiene inactiva su capacidad productiva plena, ya sea por abandono, uso inadecuado de los recursos naturales, baja capitalización intencional, bajo nivel tecnológico atribuible al propietario, produciendo concentración o acaparamiento (Art. 8). La propuesta prohíbe el latifundio, para lo cual el Estado Ecuatoriano buscará su eliminación, evitando la concentración y el acaparamiento de la tierra bajo las consideraciones establecidas en el artículo anterior (Art. 9). De esta manera, el proyecto otorga una definición muy general del latifundio, el acaparamiento y concentración de la tierra, sin que llegue a fijar el límite máximo permisible, ni los mecanismos y procedimientos para su eliminación. La concentración de la tierra constituye una causal de expropiación siempre y cuando ésta no se encuentre cultivada y totalmente en producción y vencido el plazo de hasta dos años que otorga el Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria al propietario para la superación de su incumplimiento (Art. 40 numeral 4). Esto quiere decir que resultará suficiente que el latifundio se encuentre cultivado y en producción de forma parcial para estar excluido de la sanción de expropiación.

El proyecto de *Murillo* define al latifundio como toda tierra que de acuerdo a su extensión y vocación de uso productivo se encuentra abandonada por más de dos años por su propietario, recibiendo como sanción la afectación por abandono, teniendo el derecho preferente para la adjudicación los posesionarios de dichas tierras (Art. 29). En caso de existir posesionarios en el predio objeto de afectación, tendrán derecho preferente de adquirir el predio con base en los parámetros establecidos en la ley. Merece resaltar que esta disposición reconoce el derecho de posesión en el predio que está establecido en el Código Civil[97]. La prohibición al latifundio queda establecida al señalar que están prohibidas las conductas monopolistas o oligopólicas tendientes a tener el control sobre la tierra (Art. 27). El proyecto fija los límites a la propiedad de la tierra, y prohibe su concentración en superficies mayores de 250 has. en la sierra, 500 has. en la costa, y, 750 has. en la Amazonia, recibiendo como sanción la afectación de los excedentes de tierra de patrimonio privado. Establece que los notarios y registradores de la propiedad, previo al registro de las contratos de compra venta tendrán que verificar que la superficie del predio objeto del contrato no supere a los límites establecidos (Art. 28).

El proyecto de *Abril* define, de manera muy general, el latifundio como el predio rural con una gran extención de tierra y que mantiene inactiva su capacidad productiva

97 El Código Civil Codificado en el artículo 415 la define como “la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño; sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o también por otra persona en su lugar y a su nombre. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifica serlo.



plena por ser explotado deficientemente, ya sea por abandono, uso inadecuado de los recursos naturales, bajo nivel tecnológico y/o de trabajo, o cualquiera de las formas establecidas por la ley. Su propuesta no llega a la fijación del límite máximo permisible, delegando a la autoridad nacional de tierras esta tarea mediante estudio científico y técnico, conforme lo señale el Reglamento de la Ley. En caso de que el predio llegue a exceder la extensión permisible por región, esta debe ser aprovechada en niveles óptimos de productividad para cumplir con la función social y ambiental y evitar sanciones (Art. 22).

El proyecto de *Red Agraria - COPISA* establece latifundios productivos e improductivos. Es importante resaltar que este proyecto señala límites máximos a los predios



concentrados en personas naturales y/o jurídicas, a saber 500 has. en la costa; 200 has. en la sierra; 500 has. en la Amazonia y 100 has. a los extranjeros en todas las regiones del país (Art. 25). Sin embargo, el proyecto no hace ninguna referencia si estos límites se aplican a todas o una parte de las formas de propiedad distinguidas en el artículo 6, respecto a la propiedad privada individual, asociativa y mixta, colectiva, pública, comunitaria y estatal. Pese a la importancia de fijar límites máximos a la propiedad de la tierra, contradictoriamente el proyecto estipula que la acumulación de tierras más allá de estos límites solo se justificará en los casos de propiedades en plena producción y sin remanentes de tierra de uso y aptitud agrícola (Art. 25), disposición que tiende a consagrar y legitimar el latifundio cualquiera sea su extensión, si se encuentra en plena producción. Este mismo artículo con cierto sentido de ingenuidad, señala que "cada propietario de latifundio deberá comunicar a la Comisión Cantonal de Tierras de su cantón para informar de la medida de afectación a la propiedad que se acoge", creyendo ingenuamente que un propietario por su propia cuenta pedirá a la autoridad administrativa que le aplique determinada causal de afectación. Finalmente, se establece que de persistir el latifundio posterior a un año de promulgación de esta Ley, el propietario recibirá una sanción monetaria equivalente a tres veces el valor catastral actualizado de la propiedad. Esta sanción podrá repetirse por cada año de incumplimiento (Art. 25), pero no se especifica por cuánto tiempo podrá repetirse el incumplimiento y esta sanción.

El proyecto del *Bloque MPD* establece con mucha claridad la prohibición del latifundio, al cual define como el predio que excede los límites de tenencia establecidos para la sierra en 100 has., costa en 200 has. y Amazonía en 300 has. (Art. 14). Como no se contempla en los otros proyectos presentados, en este proyecto se establece que en un radio del perímetro urbano de 15 kilómetros de las ciudades de más de cien mil habitantes, el tamaño máximo de la propiedad será de 10 has. para la sierra, 20 has. para la costa y 30 has. para la Amazonía. De la misma forma, se fija límites a la propiedad de la tierra para los extranjeros a 100 has., aplicable a todas las regiones del país. Se definen tres tipos de latifundio: el productivo, que cumple la función social y ambiental, el productivo que no cumple la función social y ambiental y el improductivo (Art. 15). La importancia de estas definiciones radica en que por no cumplir con la función social y ambiental, o excedan los límites permisibles conforme a los fijados a cada zona geográfica pueden ser objeto de afectación por expropiación o declaración de utilidad pública (Art. 19).

Comentarios

Las propuestas presentadas en la Asamblea Nacional van desde un significado muy general sobre el latifundio (*Cáceres, Abril*), hasta una clara definición, que establece límites máximos (*Murillo, COPISA MPD*). Sin embargo, en algunas propuesta es suficiente que un predio, sin importar su extensión, se encuentre aprovechado en producción para cumplir con la función social y ambiental, por lo que no será sancionado con la afectación (*Cáceres, Abril, COPISA*). Esto incumple con el mandato establecido en el artículo 282 de la *Constitución* que prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, y hace inviable la redistribución de la tierra e imposibilita sanciones civiles, penales o administrativas para cualquier forma de concentración y acaparamiento. Resulta interesante la propuesta de establecer el radio en el perímetro urbano (*MPD*), sin embargo, es de igual relevancia incorporar a las zonas de expansión urbana en las ciudades de más de cien mil habitantes, dado que en los últimos años se ha experimentado un descontrolado crecimiento galopante de proyectos inmobiliarios e invasiones que están presionando a la pequeña y mediana propiedad a desaparecer.

Institucionalidad

Según la *Constitución*, sólo el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país (Art. 135) También se establece como atribución del Presidente de la República crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación (Art. 147). En cuanto a la *LDA*, ésta establece que corresponde al Presidente de la República, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la dirección política del proceso de promoción, desarrollo y protección del sector agrario (Art. 36). Para su ejecución, se creó el entonces Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA),[98] suprimido en mayo de 2010 y reemplazado por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (SSTRA), adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP). Como se manifestó líneas arriba, existe debilidad, inestabilidad y acefalia en la principal institución responsable de la formulación, aplicación e implementación de las principales políticas públicas sobre tierra y territorio.[99]

De acuerdo al proyecto de *Cáceres,* la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria será la encargada de vigilar el cumplimiento de la función social y ambiental de las tierras rurales (Art. 11). Otras de las competencias de la Subsecretaría de Tierras

98 La estructura básica del anterior INDA conforme al artículo 39 de la Ley de Desarrollo Agrario fue la siguiente: a) un consejo superior (de los 7 miembros, dos de las organizaciones Nacionales); b) un director ejecutivo; c) cuatro direcciones distritales; y, d) unidades administrativas.

99 La función de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria es la formulación, aplicación e implementación de las políticas de acceso, distribución, redistribución, reagrupamiento, legalización y uso de la tierra para el perfeccionamiento de la reforma agraria.



y Reforma Agraria es la de otorgar títulos de propiedad, adjudicar las tierras del Fondo Nacional de Tierras, realizar las afectaciones y expropiar tierras, declarar la inafectabilidad, entre otras (Art. 15). Es competencia privativa del Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria, la resolución de cualquier asunto que deba ser denunciado en materia agraria, entre ellas la expropiación y la extinción del derecho de dominio por incumplimiento de la función social y ambiental, que serán recurridas ante el MAGAP (Arts. 25, 39, 41, 46, 47, 48 y 49).

El proyecto de *Abril* crea la nueva institución que será la autoridad nacional de tierras, la cual deberá supervisar, aprobar, regular y ejecutar políticas, planes, normativas, funcionamiento y competencias en materia agraria para el uso y acceso equitativo a las tierras rurales a nivel nacional, y deberá estar adscrita al Ministerio competente en materia agraria (Primera Disposición Transitoria). La nueva autoridad nacional de tierras adscrita al Ministerio competente en materia agraria deberá crearla el Presidente de la República en el Reglamento de Aplicación de la Ley, que en un plazo de hasta ciento ochenta días. La propuesta establece los elementos fundamentales que debe contener dicho Reglamento, el procedimiento administrativo agrario en lo referente a los regímenes de afectación de la tierra, y sancionador señalados en la Ley, la constitución de Comisiones Zonales de Tierras, sus participantes, que actuarán como veeduría social, de solución extrajudicial de conflictos de tierras y deslinde de propiedades, entre otras.



El proyecto de la *Red Agraria - COPISA* establece que el ejecutivo creará el Ministerio de Soberanía con todas sus dependencias necesarias para la implementación de todas las normativas conexas de Soberanía Alimentaria, para lo cual se dotará con presupuesto necesario a través del Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Relaciones Laborales y demás organismos y dependencias del Estado (Art. 63). Se instituye la Asamblea Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria que tiene como fin identificar ejes para las políticas públicas de soberanía alimentaria (Art. 58) y se establece que el Sistema Nacional para la Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) tendrá el carácter de consejo nacional en materia de soberanía alimentaria (Art. 60).

El proyecto de Bloque MPD propone la creación de un Consejo Intercultural y Plurinacional de Tierras (CIPT), como institución encargada de la propiedad agraria (Art. 47), el cual goza de autonomía administrativa y financiera, personería y patrimonio propio, no adscrito a ninguna entidad del gobierno central e integrado por una representación de 13 miembros, de los cuales cuatro provienen del oficialismo y nueve de organizaciones y gremios de productores. Entre sus competencias está otorgar títulos y adjudicar tierras y territorios (Art. 50), facultad compartida con el Secretario Nacional de Tierras (Art. 53) y con el Fondo Plurinacional de Tierras (Art. 58).

Comentarios

El aspecto de la institucionalidad es importante para viabilizar el objetivo de las políticas públicas relacionadas con la tie-





rra, e implementar los Derechos Humanos consagrados en la *Constitución*. Las instituciones estatales deben tener una clara competencia para que no se traslapen con otras instancias gubernamentales, contar con funcionarios capacitados suficientemente en el tema de Derechos Humanos, con recursos humanos, económicos y técnicos suficientes y que cuenten con mecanismos de participación que permitan a los grupos prioritarios participar activamente en los procesos que les afectan. En la realidad ecuatoriana, como se evidenció en las líneas pasadas, la institucionalidad encargada ha demostrado ser débil para cumplir con sus objetivos, en especial para facilitar trámites de expropiación y adjudicación de tierra. Con una institucionalidad débil y sin autonomía, también se corre el peligro que las decisiones respondan a objetivos políticos coyunturales más que a una estrategia nacional a largo plazo. Si bien el aspecto de la institucionalidad es uno de los más importantes para garantizar el objetivo de la Ley de Tierras, las siguientes líneas examinarán propuestas determinantes.

Fondo de Tierra

La *Constitución* establece que un Fondo Nacional de tierra regulará el acceso equitativo a ésta de campesinos y campesinas (Art. 282). Asimismo, La *LORSA* señala que la ley que regule el régimen de propiedad de la tierra constituirá el fondo nacional de tierras (Art. 6). En cuanto a la LDA, si bien no establece un fondo de tierras, señala que los valores de las adjudicaciones ingresan al Banco Nacional de Fomento (BNF) para crear un fondo para la compra de tierras o crédito para capacitación (Art. 51). El artículo 11 del Reglamento General de dicha Ley establece la creación de un Fondo Dotal con la venta de activos improductivos del MAGAP, cuyos réditos se utilizarán para financiar programas de capacitación, lo que no se ha cumplido en todos estos años. Dado que la experiencia de países donde fueron impulsados Fondos de Tierras, auspiciados por el Banco Mundial, en el marco de las políticas de tierra asistidas por el mercado, no han sido capaces de garantizar el derecho de las familias campesinas a acceder a la tierra y demás recursos productivos para poder alimentarse y producir,[100] se analizarán detenidamente las diferentes propuestas al respecto.

El proyecto de *Cáceres,* constituye el Fondo Nacional de Tierras con el propósito de financiar la adquisición de tierras a favor de los pobladores rurales, con la intermediación del Banco Nacional de Fomento (Art. 12). Este Fondo estará bajo la administración de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAGAP, y bajo el control de la Contraloría General del Estado. Será constituido principalmente por las tierras rurales que carezcan de dueño, las que pasen al dominio del Estado, las

100 Según los resultados obtenidos, primero los programas están destinados a campesinos con ciertas habilidades productivas con lo cual se excluye de plano a familias más descalificadas, pero más necesitadas. Segundo, los campesinos seleccionados como beneficiarios, por lo general, no comprenden a cabalidad las condiciones del préstamo, lo que sumando a una serie de factores, incide en su incapacidad de pago y gran probabilidad de perder la tierra. Tercero, la alta demanda de la tierra aumenta el precio de este bien, todo lo cual agudiza la falta de tierra (FIAN y Vía Campesina, 2010).

que sean afectadas por el Estado, las que reciba el Estado por donaciones, legados y herencias, aquellas de propiedad de instituciones de derecho público que no tengan finalidad agropecuaria, las de patrimonio del MAGAP, entre otras. Se excluyen las áreas naturales protegidas, bosques protectores, patrimonio forestal del Estado, así como las tierras del patrimonio del Ministerio del Ambiente. Establece esta propuesta que en caso de afectación o compra de tierras, el Fondo Nacional de Tierras servirá para cancelar su valor total.

El proyecto de *Murillo* crea el Fondo Nacional de Tierra con la finalidad de asegurar el acceso equitativo a la tierra (Art. 56) para lo cual define 18 atribuciones[101] entre las que constan, administrar tierras expropiadas, fomentar mecanismos de compra de tierras por grupos prioritarios, promover la compra de tierras privadas, diseñar y promover mecanismos y programas para evitar el latifundio, acaparamiento, concentración y fraccionamiento excesivo de las tierras, entre otros (Art. 59). De esta manera, las atribuciones del Fondo Nacional de Tierras no se restringen solo a la compra de tierra, va más allá, al ejecutar la política nacional de tierras, elaborar propuestas para el desarrollo productivo de la tierra, brindar apoyo técnico a los beneficiarios, promover programas sociales que fortalezcan a las comunidades, entre otras.

El proyecto de *Abril* ratifica la creación del Fondo Nacional de Tierras con el propósito de financiar la adquisición de tierras a favor del los pobladores rurales, así como a favor del Patrimonio Nacional de Tierras del Estado (Art. 4). El Fondo se constituye para financiar la compra de tierras mediante la adquisición directa a su propietario, o para facilitar el crédito a favor de pobladores rurales sin o poca tierra, mediante créditos del Banco Nacional de Fomento y/o de la Corporación Financiera Nacional. Se establece que el financiamiento del Fondo proviene de recursos del Presupuesto General del Estado, de valores recaudados a los propietarios de tierras incursos en la Ley de Equidad Tributaria, recursos provenientes de adjudicaciones, del capital e intereses por créditos para compra tierras y de donaciones, herencias, legados o cualquier otra asignación a título gratuito (Art. 42). La administración se realizará mediante una comisión técnica de siete miembros, integrada por la Autoridad Nacional de Tierras, encargada de establecer los lineamientos generales de administración y evaluación del Fondo (Art. 43).

101 1) La ejecución de la política nacional de tierras; 2) La elaboración de propuestas para el desarrollo productivo de la tierra; 3) Brindar apoyo técnico a las propuestas campesinos sin tierra, migrantes campesinos, pequeños/as productores/as, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas, afro-ecuatorianos/as, montubios/as, pescadores/as artesanales, recolectores/as, otros sujetos activos de derechos colectivos, entre otras; 4) Proponer programas, planes e inversiones para la conservación y restauración de los suelos; 5) La promoción de convenios de créditos, fideicomisos o cualquier otro tipo de instrumentos financieros, con instituciones públicas o privadas, con la finalidad de fomentar las actividades productivas cuyo factor principal de producción sea la tierra; 6) La promoción de programas sociales destinados a fortalecer a las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas, afro-ecuatorianos/as, montubios/as, pescadores/as artesanales, recolectores/as, entre otros; 7) Realizar actividades de formación; 8) Identificar necesidades de inversión rural; 9) Coordinar con los GADS la redistribución de las tierras; 10) Colaborar en solucionar y regularizar la tenencia y titularización de tierras; 11) Administrar las tierras que han sido expropiadas; 12) Fomentar mecanismos para apoyar la compra de tierras; 13) Promover la compra de tierras rurales, necesarias para ejecutar los planes de redistribución;14) Vigilar el cumplimiento de las condiciones de adjudicaciones 15) Promover mecanismos y programas para evitar el latifundio, acaparamiento, concentración y el fraccionamiento de tierras; entre otras.



La propuesta de la *Red Agraria - COPISA* crea el Fondo Nacional de Tierras, adscrito al Ministerio de Soberanía Alimentaria, a fin asegurar el acceso equitativo a la tierra por parte de campesinos y campesinas (Arts. 65 y 66). Se fija la estructura del Fondo de Tierras que incluye un directorio, director ejecutivo, direcciones provinciales, y demás señaladas en la Ley y el Reglamento (Art. 69). El directorio del Fondo Nacional de Tierras lo integran 13 miembros (Art. 71), entre cuyas atribuciones consta la de resolver expropiaciones en apelación (Art. 72). Pese a esta atribución, la expropiación de tierras no consta entre los objetivos del Fondo (Arts. 67 y 68), ni es facultad del director ejecutivo (Art. 74). Por lo tanto, la propuesta presenta un vacío institucional en cuanto a la facultad para sancionar a través de la expropiación a un propietario que no haga cumplir con la función social y ambiental. La propuesta no establece como atribución, ni del Fondo ni del Ministerio de Soberanía, la resolución de los trámites de afectación; sin embargo, sí se le atribuye al directorio del Fondo el resolver los trámites de expropiación que se eleven en apelación. Además, los integrantes del directorio del Fondo duplican el número de los que constituían el Consejo Superior del antiguo INDA[102] que, por lo general, apenas lograba reunirse una o dos veces al año, básicamente para la designación de directores. Finalmente, si bien se establece la estructura del Fondo de Tierras a nivel provincial, no se fijan las atribuciones a este nivel. Si el Directorio del Fondo de Tierras tiene la facultad de resolver en apelación los trámites de expropiación, no se define esta atribución a la instancia zonal, provincial o regional, encargada de conocer, tramitar y resolver en primera instancia estos trámites.

El proyecto del Bloque de *MPD,* a diferencia de los otros proyectos, crea el Fondo Plurinacional de Tierras para financiar la adjudicación de tierras (Art. 57). Este fondo será administrado por el Consejo Intercultural y Plurinacional de Tierras (CIPT), y su objetivo no será la compra de tierra, como en otros proyectos que promueven abiertamente el mercado de tierras. Por el contrario, el Fondo será el encargado de administrar las tierras de patrimonio del CIPT, y su prioridad es la de fomentar e impulsar créditos preferenciales a los campesinos (Art. 58). La propuesta establece la forma de financiamiento y la conformación de su estructura organizativa que estará

102 Artículo 40 de la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario.

integrada por cinco miembros designados previo concurso de merecimientos por el Consejo Intercultural y Plurinacional de Tierras (CIPT).

Comentarios

Es discutible el rol que los diversos proyectos asignan al Fondo de Tierras que no estaría conforme a lo dispuesto en la *Constitución* y la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria que lo define más como un mecanismo que garantiza el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.

Por un lado, varias de las propuestas establecen el carácter del Fondo de Tierras como una nueva institucionalidad, encargada no solo de financiar la adquisición de la tierra (Cáceres), sino de la compra de tierras privadas, la administración de tierra expropiada, la facilitación de créditos con intermediación financiera del Banco Nacional de Fomento y/o de la Corporación Financiera Nacional, la resolución de expropiaciones en apelación, incluso para la elaboración de otros programas, entre otros (Murillo, Abril, COPISA). Con esto, se delega al Fondo de Tierras atribuciones que se contraponen con las de instituciones como la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria. Además, se proponen estructuras del Fondo de Tierras (COPISA) que no facilitan los trámites de expropiación. En el país no existen ejemplos de colectivos con tanta representación que puedan resolver con agilidad trámites administrativos, más aún trámites de tierra que por lo general resultan muy conflictivos, por lo que resultaría una verdadera proeza que el alto número de integrantes del directorio propuesto por la COPISA (13 miembros) resuelvan con agilidad los trámites de expropiación que suban en apelación. Lo más probable es que los conflictos terminen acumulándose en mayor proporción que los represados a los largo de los últimos 18 años.

Por otro lado, todos los planteamientos, a excepción de la propuesta del MPD, tienden a instaurar el Fondo de Tierras con la finalidad de regular el mercado de tierras en el Ecuador, todo lo cual acelerará inminentemente el encarecimiento progresivo del valor de la tierra. Por tal razón, es necesario debatir sobre el rol del Fondo Nacional de Tierras, que conforme a la *Constitución*, deberá regular el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra, a fin de no repetir las experiencias negativas de otros países, de este y otros continentes, donde se ha implementado esta modalidad de reforma agraria asistida por el mercado de tierras impulsada por el Banco Mundial.[103]

En este sentido, la propuesta del *MPD* ofrece unas líneas para entender un Fondo de Tierras, que no reemplace la política más amplia de reforma agraria a través de una vía exclusiva de mercado, sino que constituya un mecanismo complementario en apoyo a sectores con mayores índices de pobreza e indigencia, que son los grupos más vulnerables.

103 En el Ecuador, el SIPAE reconoció que "la nueva Constitución habla de un "Fondo de Tierras", pero "¿porqué tienen que pagar por la tierra los pobres, los cuales son víctimas de estructuras coloniales y políticas neoliberales?". SIPAE:-Boletín,Vol.12-noviembre,2008,http://www.sipae.com/wp-content/uploads/2013/03/alerta_agraria_12.pdf



V. Conclusiones y recomendaciones

El fracaso del actual modelo agroalimentario para garantizar el acceso sustentable y sostenible a las personas, es una de las consecuencias más visibles de la crisis multidimensional de la agricultura capitalista, la cual ha tenido como respuesta fenómenos como el acaparamiento de tierras, más conocido del inglés como *Land Grabbing*. Esta situación representa una clara violación a los derechos fundamentales de las personas y de los pueblos, al devastar los complejos sistemas de cohesión social que caracterizan a diversas sociedades rurales, y mantener la posibilidad de incrementar el número de hambrientos y desnutridos en el mundo, así como y el hacinamiento y el declive de la calidad de vida en las ciudades, todo lo cual configura una inminente situación de futura conflictividad ambiental y social.

El proceso de acaparamiento contemporáneo de tierra, tiene sus propios matices en nuestro país. La inequidad en la estructura de propiedad de la tierra no fue resuelta con las dos reformas agrarias implementadas en los años 1964 y 1973, todo lo cual prolongó la conflictividad agraria. De esta manera, es posible apreciar que la estructura de propiedad sobre la tierra en Ecuador conserva patrones de concentración y control de la superficie agropecuaria por parte de un número reducido de propietarios. Sin bien este ha sido un rasgo característico de la estructura agraria desde la fundación de la república, su naturaleza ha mutado a lo largo de los años. Hoy en día, los procesos de reconcentración y acaparamiento de tierras no se encuentran asociados a los antiguos latifundios improductivos, sino más bien a modernas propiedades agrícolas capitalistas orientadas a la producción de aquellos productos apetecidos por el mercado mundial, denominados genéricamente como *cultivos comodín o flex crops,* que se encuentran bajo el control de las élites agrarias nacionales. Así, las provincias que registran un alto grado de prevalencia de la gran propiedad, son fundamentalmente zonas de asentamiento de la agroindustria nacional dinámicamente articuladas a los mercados de agro-exportación de productos como la caña de azúcar, banano y palma aceitera.

Frustrado el proceso de reforma agraria y de modernización por sustitución de importaciones de los años 70 y 80, a partir de los años 90 se impuso el modelo neoli-



beral en el Ecuador, así como en otros países de la región. Se instrumentalizó este paradigma en Ecuador, entre otros, con la expedición de una serie de leyes como la Ley de Desarrollo Agrario, la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y la Ley Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera. Con ello, se consolidó el mercado de tierra. Banqueros y terratenientes corruptos pudieron sobrevalorar e hipotecar predios rurales de su propiedad, a través de los famosos "créditos vinculados," que coadyuvaron a la quiebra del 50% del sistema financiero privado del Ecuador, lo que generó la conocida crisis bancaria de finales de siglo XX.

La propuesta de ejecutar el Plan Tierras, oficialmente lanzado en octubre de 2009, resultaba esperanzadora y convocante para miles de familias campesinas, luego de dos décadas de imposición de un proceso de contra reforma agraria, con altos índices de concentración de tierra, con centenares de conflictos represados en una institucionalidad en crisis y situaciones de inseguridad en la tenencia de tierra por campesinos y campesinas. Este Plan Tierras, que preveía reducir el actual coeficiente de Gini de 0,80 a 0.70 y, entre otros, distribuir 20 mil has. de tierra estatal, se sustentaba en el mandato constitucional de la Soberanía Alimentaria y el Buen Vivir, ratificado luego en Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) de 2009, que establece el deber del Estado de implementar políticas redistributivas que promuevan el acceso equitativo a la tierra y otros recursos productivos, especialmente a las mujeres productoras, con el fin de erradicar la desigualdad y dis-



criminación en el acceso y evitar la concentración y acaparamiento de los factores de producción. La mayor parte de predios transferidos en el marco del Plan Tierras provienen de tierra hipotecada en la banca hoy liquidada, que fue posesionada por campesinos organizados, quienes solicitaron su expropiación y adjudicación una vez que la banca entró en saneamiento y liquidación.

De todo lo expuesto, el presente informe, limitado a los resultados del Plan Tierras en su componente de distribución de tierra estatal,[104] concluye que:

1. El Plan Tierras no ha presentado, en estos casi cuatro años de implementación, informes integrales, que permitan conocer los resultados más amplios de esta política, en relación con los preceptos de la Constitución y principios de Derechos Humanos de no discriminación y dignidad humana. Los informes presentados se han enfocado en el número de hectáreas distribuidas; sin embargo, no se conoce información segregada de cómo esta política ha beneficiado a los titulares de derechos, esto es, a mujeres jefas de familia, jóvenes y otros sectores de atención prioritaria.
2. El Plan Tierras no ha considerado los principios de implementación que aseguraban su viabilidad técnica; a saber, el acompañamiento integral a los grupos beneficiarios, el pago de un precio social, y el establecimiento de criterios y procedimientos claros para evitar conflictos y manipulación política.

Primero, la mayoría de las asociaciones beneficiarias no ha recibido apoyo productivo hasta la fecha. Los asociados han podido cultivar, generalmente solo en invierno por falta de infraestructura, sistemas de riego, y limitados créditos informales, lo cual los ha atado a la venta de la producción a precios por debajo de los referenciales y afectado su capacidad de reinversión y el próximo pago de la tierra. Como se observa de los casos en los predios Piscano, Santa Ana y Jugom, estos han sido transferidos, a través de escrituras en copropiedad e hipotecas indivisibles, entre varias asociaciones como cuerpo cierto; es decir, sin determinar la superficie, linderos y medidas para cada una. Esto ha ocasionado que hasta la fecha las asociaciones no reciban créditos del Banco Nacional de Fomento por considerarlas no sujetas de créditos hasta cancelar la totalidad de sus deudas (quince años).[105]

Segundo, el acceso a la tierra no ha involucrado el pago de un precio social por la misma. En realidad, las asociaciones han comprado los predios a precios comerciales a las empresas administradas o de patrimonio de la UGEDEP y Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad, mediante Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) que

104 Si bien restringimos este informe a este componente; creemos importante un análisis futuro sobre el resultado más amplio del Plan Tierras en relación otros elementos como la compra de tierras a través del fondo de tierras, la titulación de territorios indigenas y la expropiacion en áreas prioritarias.

105 La mayoría de las asociaciones, después de mantener varias reuniones, han recibido el visto bueno del Presidente del Directorio del Banco Nacional de Fomento (Ministro de Agricultura MAGAP) para concretar la partición de la propiedad. Hasta el cierre de este informe, las asociaciones habían recibido la propuesta de hoja de ruta para concluir proceso de singularización de escrituras que debía concluir en la tercera semana de noviembre con la firma de las escrituras de partición, previo acuerdo con MAGAP, BNF y con las copropietarias sobre las correcciones de los convenios CPGs.

el Ministerio de Finanzas primero transfirió al MAGAP y este luego a las asociaciones beneficiarias. Si bien es cierto se otorgó a las compradoras un subsidio del 50%, la compra de la tierra se da en condiciones rígidas de mercado en un período de hasta 15 años plazo y 2 años de gracia, con el riesgo evidente de perder las tierras. De no pagar un dividendo total o parcial, dentro de los 30 días correspondientes, se dará por vencido el plazo de todas las obligaciones vigentes, cobrando el saldo restante y pendiente de pago y el 50% del subsidio.[106] En el proceso no se aplicó el Art. 48 de la Ley de Desarrollo Agrario que prohíbe a las entidades del sector público ser propietarias de tierras rústicas, y las obliga a entregarlas en el lapso de un año al MAGAP. A su vez, se optó por la declaratoria de utilidad pública o interés social y nacional. Según la Constitución (Art. 323), esta figura obligaba al MAGAP a pagar el justo precio, concretamente, el precio real del mercado por el predio expropiado. De esta manera, se optó por el mecanismo usual de compra-venta a precios comerciales, que finalmente es pagado por los campesinos beneficiarios, al más puro estilo de mercado de tierras neoliberal.

Tercero, se ha mantenido una seria situación de inseguridad y conflictividad en los predios que han sido vendidos a las asociaciones campesinas. El desconocimiento general por parte de las instituciones sobre la cantidad de tierra disponible, sumado al carácter proselitista del anuncio y manejo del Plan Tierras, generó, por un lado, expectativas en personas vinculadas a la especulación de tierras, colindantes de los predios y ajenas a procesos de posesión de asociaciones de campesinos y agricultores, previo a la implementación del Plan Tierras. Esta situación exacerbó conflictos al interior de las haciendas. Por otro lado, las asociaciones que intentaron invadir anteriormente los predios, fueron incluidas como beneficiarias del Plan Tierras y obtuvieron el título en copropiedad con las asociaciones posesionarias, como se evidencia en el predio Leopoldina y Piscano. En el predio Santa Ana, se invadió el predio el mismo día de entrega del título de copropiedad y en Jugom, no se habían resuelto juicios pendientes con antiguos arrendatarios. En todas estas situaciones se evidencia la falta de respuesta de las autoridades pertinentes en dar solución a estos conflictos.

3. No hubo participación efectiva de los grupos prioritarios del Plan Tierra en la toma de decisiones en el proceso de venta o adjudicación de tierras que llevaron a la firma del convenio de asignación de CPGs y la escritura compra-venta de CPGs y préstamo de mutuo acuerdo. Especialmente no intervinieron como compradores en la fijación del precio de la tierra y las condiciones de pago, plazos e intereses contenidos en las tablas de amortización. La participación ciudadana garantizada como un principio en la *Constitución* y en marco internacional de Derechos Humanos, así como en el mismo Plan Tierras, resultó la gran ausente.

106 La mayoría de asociaciones que compraron las tierras, entre marzo y mayo de 2012, mediante esta modalidad debían realizar pagos semestrales a partir de septiembre de ese año; sin embargo, la tenacidad de algunas asociaciones y sus directivos lograron prorrogar los pagos anuales a partir de julio de 2014.

4. La debilidad de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, institución responsable de implementar el Plan Tierras continúa siendo evidente. El cambio institucional asumido por la SSTRA parte del MAGAP está en mora en resolver añejos conflictos, siendo evidentemente deficitaria en declarar expropiaciones y el pago de aquellas heredadas del INDA, imposibilitando la legalización de la tierra a decenas de familias campesinas como se evidenció en el predio Heidi María.
5. Se mantiene la imperante necesidad de contar con una nueva ley marco de tierras, que establezca coherencia entre las políticas públicas y los principios de Soberanía Alimentaria y el Derecho a la Alimentación. Un programa de redistribución de tierras, como el Plan Tierras, aplicado en un período “post-neoliberal”, se desarrolla en el marco de legislaciones como la Ley de Desarrollo Agrario (LDA), concebidas en el Ecuador para profundizar el modelo empresarial-capitalista en el campo a partir de los años 90, y resulta contradictorio a las disposiciones de la actual Constitución y la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA).
6. La aprobación de una nueva ley de tierra no ha sido priorizada por el poder legislativo ni ejecutivo durante todo el período de ejecución del emblemático Plan Tierras, reflejando la falta de importancia política dentro de la agenda del gobierno ecuatoriano. Pese al avance en la elaboración de propuestas por parte de organizaciones sociales y movimientos campesinos, indígenas, montubios, afro-ecuatorianos y más organizaciones de la ciudad y el campo, así como la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria (COPISA) es evidente su dispersión a la hora de consolidar propuestas colectivas y articuladas sobre una nueva ley de tierras, y su debilidad en incidir conjuntamente en una agenda de debate y negociación sobre la misma.
7. Finalmente, el informe evidencia la necesidad de abrir el debate amplio y participativo en la sociedad ecuatoriana sobre nueva ley de tierras basada en los principios de Derechos Humanos y sustentada en las propuestas presentadas en la Asamblea Nacional que aborde nudos críticos identificados en este informe, como por ejemplo mecanismos de sanción al incumplimiento de la función social y ambiental, de participación autónoma en políticas públicas relacionadas con la tierra y territorios y de rendición de cuenta y exigibilidad, el rol de la institucionalidad y el Fondo Nacional de Tierras, entre otros. En cuanto a este último, se alerta del peligro de instaurar un Fondo de Tierras con la finalidad de regular el mercado de tierras en el Ecuador, todo lo cual acelerará inminentemente el encarecimiento progresivo del valor de la tierra y reemplazará la política más amplia de reforma agraria por esta vía exclusiva de mercado.

Con base en estas conclusiones, este informe recomienda los siguientes puntos:

1. Realizar una evaluación integral de la implementación del Plan Tierras, una vez finalizada esta política en diciembre de 2013. La evaluación deberá de incluir indicadores de resultado propuestos por el SENPLADES, en relación a todos los elementos que forman parte del Plan Tierra; esto es, tierra estatal, compra de tierras a través del Fondo de Tierras, titulación de territorios indígenas y expropiación en áreas prioritarias. Esta evaluación deberá incluir datos segregados para saber si se alcanzaron a los sectores prioritarios del Plan y una evaluación sobre el rol de las instituciones responsables dentro del Plan Tierras. Por ejemplo, se debe evaluar a la Subsecretaria de Tierra y Reforma Agraria en cuanto a su capacidad de resolver los conflictos de tierra más emblemáticos y trámites de expropiaciones pendientes, tal y como se había propuesto a raíz de su creación. En el proceso de evaluación, la sociedad civil organizada debe contar con el entorno apropiado para ejecutar una evaluación autónoma e independiente, que incluirá indicadores basados en Derechos Humanos de la política de tierra del gobierno ecuatoriano.
2. Facilitar urgentemente las condiciones técnicas que permitan a las familias de las asociaciones beneficiadas por el Plan Tierras, obtener créditos que fomenten su capacidad de producción hacia los objetivos de la Soberanía Alimentaria y garanticen una vida en dignidad. Las instituciones responsables deben urgentemente concretar la partición de los títulos en copropiedad entre varias asociaciones, con la posibilidad de iniciar la renegociación de las condiciones de pago, incluso los precios comerciales establecidos en las hipotecas; así como solucionar cualquier situación conflictiva que se haya generado en los predios y que ponga en riesgo la integridad física y moral de las asociaciones, así como su capacidad de cumplir con sus obligaciones.
3. Implementar, con celeridad, un proceso de debate nacional, en torno a un nuevo marco legal de tierras basado en la Soberanía Alimentaria y el Buen Vivir, tomando en cuenta las obligaciones del Estado en virtud del marco internacional de Derechos Humanos y de los compromisos voluntarios de instrumentos como las Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de la Tierra. Este proceso de debate deberá involucrar a todas las partes afectadas, especialmente, a organizaciones sociales ubicadas en la ciudad y el campo, a la sociedad en su conjunto, a construir unitaria y colectivamente, sin exclusiones, con equidad de género y generacional, para asegurar que desde un principio sus sean tomadas en cuenta en aprobación de la nueva ley marco de tierras (Directriz 5.5). En este sentido, la FAO pudiera apoyar el proceso de construcción de una plataforma de actores interesados siguiendo las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la Tenencia de la Tierra (Directriz 26.2).
4. Aplicar el artículo 48 de la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario para transferir las tierras de instituciones del sector público a la SSTRA y ésta a



su vez, pueda disponer su adjudicación. Además, se deberá considerar la introducción de elementales reformas a la Ley de Desarrollo Agrario, previo a la implementación de una nueva ley de tierras, que agilite los trámites de expropiaciones en curso y el pago de la tierra expropiada, situando fondos necesarios, acelerando y abreviando requisitos para la adjudicación, facilitando a la organización social de campesinos la participación adecuada en dicho proceso y la responsabilidad en el control interno que le corresponde.

5. Pronunciarse a favor la aprobación de la Declaración de los Derechos Campesinos y Campesinas, y reconocer el rol de las organizaciones sociales, en especial el sector campesino y todos los que viven en la zona rural, para exigir al Estado la aplicación de políticas públicas coherentes con el marco internacional de Derechos Humanos, reconocido en este y otros instrumentos como Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la Tenencia de la Tierra.







Bibliografía

Abramovay, Ricardo. *Alimentos versus população: está ressurgindo o fantasma malthusiano?* Ciencia e Cultura N° 62, vol. 4, 2010: 38-42.

Araghi, Farshad. *Global Depeasantization, 1945-1990*. The Sociological Quarterly, N° 2. vol. 36, Disponible en: http://www.jstor.org/stable/4120791, 1995: 337.

Araghi, Farshad. *The invisible hand and the visible foot; Peasants, dispossession and globalization*. En *Peasants and globalization. Political economy, rural transformation, and the agrarian question*, de Akrham-Lodhi A. Haroom & Kay Cristobal. Routledge ISS Studies in Rural Livelihoods, New York, 2009: 111-147.

Behrman, Julia, Ruth Meinzen-Dick & Agnes Quisumbing. *The gender implications of large-scale land deals.* Journal of Peasant Studies N° 39, 2012: 1-49-79.

Borras, Saturnino Jr. y Jennifer Franco. *Towards a broader view of the politics of global land grab: rethinking land issues, reframing resistance* . Documento de trabajo de ICAS, serie N°. 1. International Institute of Social Studies (ISS), La Haya, 2010.

Borras, Saturnino, Jennifer Franco, Cristobal Kay y Max Spoor. *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia.* Borrador, FAO, Santiago, octubre 2011.

Bretón Solo de Záldivar, Víctor. *Más allá de la «nueva ruralidad» repensar la reforma agraria en América Latina.* En Robledo, Ricardo & López, Santiago (ed.) , de Bienestar Público? Grandes patrimonios y reformas agrarias ¿Interés Particular, 485-502. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2007.

Carrión, Diego & Stalin Herrera. *Ecuador rural del siglo XXI. Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria.* La Tierra. Quito-Ecuador, 2012.

Chiriboga, Manuel. *Jornaleros y Gran Propietarios en 135 años de exportación cacaotera (1790-1925)*. CIESE, Quito, 1980.

FAO. *Global agriculture towards 2050*. High level expert forum. 12-13 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Global_Agriculture.pdf (último acceso: 25 de 10 de 2012).

FAO. *Tendencias recientes en en los precios mundiales de los productos alimenticios: costos y beneficios.* El Estado de la inseguridad Alimentaria en el Mundo. FAO, Roma, 2012.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), *Informe sobre la pobreza rural 2001. El desafío consistente en acabar con la pobreza rural*", disponible en www.ifad.org/poverty.

García Pascual, Francisco. *El sector agrario del Ecuador: incertidumbres (riesgos) ante la globalización*. Iconos N° 24, 2006: 77-88.

Guerrero, Rafael. *Los Ingenios en el desarrollo del capitalismo ecuatoriano 1900 -1954.* Mimeo, Guayaquil, 1980.

Hidalgo, Telmo. Reforma Agraria, Ideología y Política. Colección Pensamiento Socialista 14. Ediciones La Tierra, Quito, 2010.

IFPRI. *Cambio Climático: El impacto en la agricultura y los costos de adaptación.* Washington D.C., 2009.

Instituto Latinoamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) . *Atlas de la Agroenergía y los Biocombustibles en las Américas: I. Etanol".* Informe Oficial, IICA, San José, Costa Rica, 2007

Landívar Natalia y Sergio Sauer. *Informe de la misión de verificación: consecuencias del anuncio del plan tierras y violaciones a los derechos de los campesinos y campesinas en haciendas y predios en las provincias de Guayas y Los Ríos*, FIAN Ecuador, Unión Tierra y Vida y Relator del Derechos Humanos, Tierra y Alimentación. Quito, 2010.

Landívar, Natalia y Milton Yulán. *Monitoreo de Políticas de Redistribución de Tierra Estatal y el Derecho a la Alimentación de Posesionarios*. FIAN y Tierra y Vida, Quito, 2010.

Larrea, Carlos. *Tenencia de la tierra, cambios agrarios y etnicidad indígena en el Ecuador: 1954 -2000.* En *Desarrollo Rural y Neoliberalismo: una perspectiva comparada*, de Liisa & Cameron Jhon (eds.) North. UASB-Corporación Editora Nacional, Quito, 2008: 129-146.

Larrea, Carlos. *El agua y el futuro de la alimentación mundial*. Ecuador Debate Nº 82, Abril 2011: 137-144.

Lasso, Geovanna. *Factors affecting the expansion of oil-palm plantations in Ecuador: deforestation and socio-cultural impacts.* Disertación Final para MSC Conservation and Rural Development , University of Kent (inédito), 2012.

Martínez Valle, Luciano. *El caso de Ecuador*. En *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización de tierras*, FAO (Soto de Fernando & Gómez, Sergio, eds.). FAO, Roma, 2012: 231-252

McMichael, Philip. *Reconsiderar la globalización: otra vez la cuestión agraria*. Revista Mexicana de Sociología, Nº 4, vol. 60, 1998: 3-37.

Monsalve, Sofía. *Derecho a la Tierra y derechos Humanos*. ILSA, Bogotá D.C., Colombia. Agosto 2004.

Monsalve, Sofía. *Acceso a la tierra y los recursos productivos, Hacia una interpretación sistemática de las Directrices Voluntarias de la FAO sobre el Derecho a la Alimentación.* FIAN Internacional, Heidelberg, 2007

Roa, Iván. *El desborde de la violencia: raza, capital y grupos armados en la expasión transnacional de la Palma Aceitera en Nariño y Esmeraldas.* Tesis previa a la obtención de la Maestría en Ciencias Sociales. Flacso- Ecuador, Quito, 2012.

Roberts, Lois J. *Empresarios ecuatorianos del banano.* CODEU, Quito, 2009.

Rubio, Blanca. *El dominio del capital en actividades no tradicionales de exportación: las florícolas.* En *Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador*. Ediciones La Tierra - HEIFER, Quito, 2008: 41-70.

Ruiz, Miguel. *La crisis agroalimentaria global y el nuevo ciclo de revueltas en la periferia mundial.* www.rebelion.org (último acceso: 05 de 01 de 2013). 2010.

Salgado, Wilma. *La casa del jabonero, Argucias para Garantizar la impunidad a Deudores mororos, banqueros corruptos y testaferros*. Editoral Abya Yala, Quito. 2004.

SIPAE. *Concentración de la tierra y control de la comercialización: desafíos de cambio para una efectiva reforma agraria en el Ecuador*. Alerta Agraria Nº 18, 2010: 1-14.

SIPAE. *Tierra y Agua: interrelaciones de un acceso inequitativo, Lo agrario y las tres "s" de la vida.* Quito, 2010.

Weis, Tony. *The Accelerating Biophysical Contradictions of Industrial Capitalist Agriculture.* Journal of Agrarian Change, Nº 3, vol. 10, July 2010: 315–341.

Yulán, Milton. *Plan Tierras: de la algarabía al desencanto*. Disponible en: http://lalineadefuego.info/2011/06/02/plan-tierras-de-la-algarabia-al-desencanto/ Junio, 2011.

Anexo 1: Temas y contenidos de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques

Clasificación	Num	Temas	Contenido	Elementos útiles
Postulados Preliminares	1	Objetivos	Establece la orientación de las directrices	Párrafo 1.1. Mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques para el beneficio de todos, pero con un énfasis particular en los grupos marginados. Alcanzar la seguridad alimentaria, la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada, la erradicación de la pobreza, la estabilidad social, el desarrollo rural y la protección ambiental. Anclar en las obligaciones existentes del derecho internacional de derechos humanos, mencionando explícitamente la Declaración Universal de Derechos Humanos.
	2	Naturaleza y alcance		
Asuntos Generales	3	Principios rectores de la gobernanza responsable de la tenencia 3A Principios generales 3B Principios de aplicación	Orientaciones que se aplican a todas las situaciones de la gobernanza de la tenencia	Párrafo 3.2: Los actores no-estatales incluyendo empresas comerciales tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Los Estados tanto locales como sede de empresas tienen la obligación de garantizar que estas no cometan abusos contra los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Párrafo 3B: Principios de implementación, en particular, la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y la justicia, la igualdad de género, el enfoque holístico y sustentable con respecto a la gestión de los recursos naturales, y la consulta y participación dejan claro que la tenencia de tierra, pesquerías y bosques no son cuestiones de negocios sino de un derecho fundamental que debe ser reconocido, respetado y garantizado. Principio 3B4 sobre igualdad de género establece un fuerte enfoque de género y fortalece los estándares de derechos humanos al respecto aplicados al campo de la tenencia. Principio 3B6 sobre consulta y participación establece un estándar general sobre el tema especialmente relevante para grupos no indígenas, ya que éstos últimos cuentan con el principio sobre consentimiento libre, previo e informado reconocido en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
	4	Derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia		Párrafo 4.4 llama a los Estados a reconocer legalmente derechos de tenencia legítimos no protegidos aún por ley; y a dar a todas las personas un grado de seguridad de tenencia que garantice la protección legal contra los desalojos forzosos. Párrafo 4.6 y 4.7 explicita los derechos de las mujeres con respecto a la tenencia. Párrafo 4.8 exige la protección de los derechos civiles y políticos de los/as defensores/as de los derechos de los/as campesinos/as, pescadores/as, pueblos indígenas, pastores/as y trabajadores/as rurales en la defensa de sus tierras, pesquerías y bosques. Párrafo 4.9 garantiza el acceso a la justicia y a interponer recursos judiciales que incluyen restitución, indemnización, compensación y reparación.

Clasificación	Num	Temas	Contenido	Elementos útiles
	5	Marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia		Párrafo 5.3 sobre los marcos legales de la tenencia, llama a reconocer y respetar los derechos consuetudinarios y otros derechos legítimos de tenencia aún no protegidos por ley; y a que los marcos tengan en cuenta el significado social, cultural, económico y ambiental de la tierra, las pesquerías y los bosques; y a que refleja la interconexión entre estos recursos y sus usos y establezca un enfoque integral de su gestión. Párrafo 5.4 sobre la protección de los derechos de tenencia de las mujeres en los marcos legales.
	6	Prestación de servicios		
Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia	7	Salvaguardas	Reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia, además de los derechos de tenencia informales; y la asignación inicial de derechos de tenencia sobre la tierra, las pesquerías y los bosques que son propiedad o se encuentran bajo control del sector público.	Párrafo 7.1 sobre la protección de derechos secundarios de tenencia como la recolección.
	8	Tierras, pesquerías y bosques públicos		Párrafo 8.2 sobre el reconocimiento de derechos y sistemas consuetudinarios de tenencia en tierras públicas. Párrafo 8.3 sobre el reconocimiento y la protección de tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública, y aprovechados y manejados colectivamente (en inglés denominados commons), así como de sus sistemas colectivos de uso y manejo.
	9	Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia		El capítulo 9 trata de los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas de tenencia consuetudinaria. En este capítulo, principalmente se incluyeron varios pasajes textuales de la Declaración de la ONU de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
	10	Tenencia informal		Capítulo 10 sobre el reconocimiento de la tenencia informal.
	11	Mercados	Orientaciones para los casos en que los derechos de tenencia se transfieren o modifican de diversas formas tras su reconocimiento o asignación inicial.	Párrafo 11.2 sobre el deber de los Estados de proteger comunidades locales, pueblos indígenas y grupos marginados de especulación y concentración de tierras; y de regular los mercados de tierra para proteger valores sociales, culturales y ambientales. Párrafo 11.8 que destaca la importancia de los productores de pequeña escala para la seguridad alimentaria nacional y la estabilidad social llamando al Estado a proteger los derechos de tenencia de estos productores en contextos en los que funcionan transacciones de tenencia en el mercado.

	12	Inversiones		Párrafo 12.2 llama a los Estados a apoyar las inversiones realizadas por los/as pequeños/as productores dada su importancia para la seguridad alimentaria, la nutrición, la erradicación de la pobreza y la capacidad de resistencia ambiental. Párrafo 12.4 define qué son inversiones responsables e incluye, entre otros, el deber de no hacer daño, de respetar los derechos humanos y proveer salvaguardas contra el despojo de derechos legítimos de tenencia. Dentro de los objetivos de las inversiones se enumera la seguridad alimentaria, el uso sostenible de la tierra, las pesquerías y los bosques, la promoción y la garantía de sistema locales de producción de alimentos, la creación de empleo y la observación de las obligaciones emanadas de las convenciones de la OIT. El párrafo 12.5 llama a los Estados que invierten o promueven inversiones en el exterior a asegurar que su conducta observe la protección de los derechos legítimos de tenencia y la promoción de la seguridad alimentaria; esta disposición puede interpretarse el línea con el principio de coherencia en políticas que podría llevar a exigir la revisión de, por ejemplo, la cuota de mezcla de agrocombustibles de la UE y los EEUU. El párrafo 12.6 recomienda promover modelos de inversión que no impliquen transferencia a gran escala de derechos de tenencia a los inversionistas.
	13	Concentración parcelaria y otros enfoques de reajuste		
	14	Restitución		
	15	Reformas redistributivas		Párrafos 15.1, 15.2 y 15.3 que llaman a los Estados a realizar reformas redistributivas de tenencia de tierra, pesquerías y bosques por razones sociales, económicas y ambientales en contextos de alta concentración de tenencia y niveles importantes de pobreza. Igual acceso a mujeres y hombres deberá ser garantizado. Párrafo 15.7 pide a los Estados proveer todas las medidas de apoyo necesarias para que los/as beneficiarios/as de la reforma puedan trabajar.
	16	Expropiación y compensación		Capítulo 16 contiene varias disposiciones de protección contra desalojos forzosos en caso de expropiación motivada por el interés público.
	17	Registros de los derechos de tenencia	Estudia los aspectos administrativos de la gobernanza de la tenencia	
	18	Valoración		
	19	Tributación		

Clasificación	Num	Temas	Contenido	Elementos útiles
Administración de la tenencia	20	Ordenación reglamentada del territorio		Párrafo 20.5 establece que el planeamiento territorial debe tener en cuenta el manejo sostenible de las tierras, las pesquerías y los bosques, incluyendo enfoques agro-ecológicos, para abordar la problemática del cambio climático y la seguridad alimentaria.
	21	Solución de controversias sobre derechos de tenencia		
	22	Asuntos transfronterizos		Párrafo 22.2 llama a mejorar la gobernanza de tenencia transfronteriza dando particular atención a proteger los medios de vida de pastores y pescadores y sus derechos.
Respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia	23	Cambio climático	Investigan situaciones extremas como el desplazamiento de un elevado número de personas. Los Estados deberían, en todos los casos, esforzarse por preparar y llevar a cabo intervenciones de reasentamiento en consulta y con la participación con los posibles desplazados. La designación de un lugar alternativo de asentamiento no debería poner en peligro los medios de vida de terceros.	Capítulo 23 trata del respeto y protección de los derechos legítimos de tenencia de productores/as de alimentos en pequeña escala en el contexto de prevenir y abordar los efectos del cambio climático. Párrafo 23.3 dispone la participación de productores/as de alimentos en pequeña escala en las negociaciones la implementación de programas de mitigación y adaptación.
	24	Desastres naturales		
	25	Conflictos en relación con la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques		Capítulo 25 reconoce los problemas de tenencia en el contexto de conflictos armados, y otros conflictos, incluyendo la ocupación de territorios; y hace referencia a las disposiciones del derecho internacional humanitario y a los Principios Pinheiro sobre la restitución para refugiados y personas desplazadas.
Promoción, ejecución, seguimiento y evaluación	26	Promoción, ejecución, seguimiento y evaluación	Cómo ejecutar, hacer el seguimiento y evaluar los principios y prácticas que se mencionan en las Directrices.	Párrafo 26.2 llama a los Estados a establecer o a utilizar plataformas participativas con presencia de múltiples actores para implementar, monitorear y evaluar el impacto de las Directrices en la tenencia, la seguridad alimentaria y la realización del derecho a la alimentación adecuada. Párrafo 26.4 dispone que la secretaría del CSA en cooperación con el Grupo Asesor, elaborarán informes sobre el progreso en la aplicación de estas Directrices.

Fuente: *FAO, Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza de la Tenencia - en breve, Disponible en: http://www.fao.org/docrep/016/i3016s/i3016s.pdf y Grupo de trabajo del Mecanismo de la Sociedad Civil. Elaboración propia*

Anexo 2: Nº predios adjudicados y transferidos como parte del **Proyecto Plan Tierras** durante el 2012

Nº	Predio	Institución que transfiere	Provincia, Cantón, Parroquia	Superficie	Número de beneficiarios	Organizaciones Beneficiarias
1	**Timbre**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Esmeraldas, Esmeraldas, San mateo	834,23	212	1) Cooperativa de Producción Agropecuaria Nuevo Timbre 2) Asociación Campesina 21 de Febrero
2	**Tabuche**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Esmeraldas, Esmeraldas, Majua	79	30	3) Cooperativa de Producción Agropecuaria Tabuche
3	**Tatica**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Esmeraldas, Esmeraldas, San Mateo	58,77	74	4) Comité Promejoras Tatica
4	**La Sentada**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Esmeraldas, Esmeraldas, Majua	123,1	26	5) Asociación Agrícola Nuevo Majua
5	**La Martina**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Imbabura, Cotacachi, Quiroga	36	15	6) Asociación de Desarrollo Integral El Viejo San Martín
6	**San Nicolás (Fhaeex)**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Imbabura, Cotacachi, El Sagrario	53	29	7) Asociación Agropecuaria San Nicolás Pichibuela
7	**Campamento**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Guayas, Bucay, Bucay	640	65	8) Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos Campamento
8	**Las Mercedes (Mercedes AGM)**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Guayas, Yaguachi, Cone	198,74	72	9) Asociación de Trabajadores Autónomos de la Revolución Agraria del Ecuador Atara
9	**Las Mercedes (Jugom)**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Guayas, Yaguachi, Cone	457,8	117	10) Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos Enmanuel 11) Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos Victoria de las Mercedes 12) Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos Lcdo. Rafael Brito Mendoza
10	**Agrícola Fluminense**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Los Ríos, Vinces, Vinces	1056,69	109	13) Asociación de Trabajadores Agrícolas y Ayuda Mutua Aguacatal

Nº	Predio	Institución que transfiere	Provincia, Cantón, Parroquia	Superficie	Número de beneficiarios	Organizaciones Beneficiarias
11	**Limoncillo**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Los Rios, Palenque, Palenque	1250	56	14) Asociación de Productores 21 de Abril de Limoncillo
12	**Santa Ana**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Los Ríos, Baba, Guare	226,05	21	15) Asociación Campesina Autónoma 6 de Octubre
					13	16) Asociación Campesina Autónoma 18 de Noviembre
13	**Piscano**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Los Rios, Palenque, Palenque	1100	80	17) Asociación Autónoma de Campesinos Las Pepitas de los Extrabajadores de la Hacienda Piscano
					48	18) Asociación Agropecuaria Palenque
14	**Petrillo**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Guayas, Nobol, Petrillo	560	63	19) Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos "San Pedro"
15	**Tiliflor**	Fideicomiso AGD/CFN no más impunidad	Cotopaxi, Latacunga, Poaló	24	29	20) Asociación de Artesanas Hilanderas de Tilipulo
16	**General Plaza**	MAGAP	Manabí, El Carmen , El Carmen	174,78	51	21) Asociación de Trabajadores Autónomos Las Delicias
17	**La Burrera**	MAGAP	Esmeraldas, Esmeraldas, Vuelta Larga	203,98	82	22) Centro Agro Artesanal "Ni Un Paso Atrás"
18	**Las Marías**	MAGAP	Esmeraldas, Esmeraldas, Vuelta Larga	8,22	139	23) Cooperativa de Vivienda "San Miguel"
				25,55	344	24) Cooperativa de Vivienda Urbana "Las Canangas"
				30,44	29	25) Asociación de Agricultores El Tecal # 2
19	**Safando**	MAGAP	Guayas, Guayaquil, Chongon	770,96	79	26) Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos "Los Amigos de Alfaro"
					62	27) Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos "Payo y Los Burros"
					38	28) Asociación de Campesinos Productores Agropecuarios "La Tierra Ya Es De Todos"
20	**La Gudelia**	MAGAP	Cañar/Guayas, La Troncal/El Triunfo, Manuel de J. Calle/El Triunfo	139,84	29	29) Asociación de Productores Agropecuarios San Antonio

21	**La Leopoldina**	BANCO CENTRAL DEL ECUADOR	Guayas, Colimes, Colimes	735	177	30) Asociación de Montubios Asomac 31) Asociación de Agricultores Arroceros, Cacaoteros y Paltaneros 9 de Junio 32) Asociación de Trabajadores y Pequeños Productores Agrícolas Autónomos la Lagartera
22	**Guantug**	F.F.A.A.	Pichincha, Quito, El Quinche	200	37	33) Asociación de Pequeños Agricultores "Guantug"
23	**La Banda**	F.F.A.A.	Pichincha, Mejía, Aloag	96	44	34) Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos El Corazón Pucara de Aychapicho
24	**Huaquer**	COMPRA-VENTA	Carchi, Mira, Juan Montalvo	96,34	21	35) Asociación de Producción Agropecuaria Un Paso Hacia El Progreso
25	**San José De Chipche**	COMPRA-VENTA	Chimborazo, Alausi, Sibambe	97,98	20	36) Asociación de Productores Agropecuarios "SumakKawsay"
			TOTAL	**9.276,47**	**2211**	**36**

Fuente: *Elaborado por Milton Yulán basado en datos obtenidos del Informe del MAGAP y prensa.*

Anexo 3: Leyes presentadas en la Asamblea Nacional

Nombre	Responsable	Fecha	Comentarios
Ley de Tierras y Territorios	Federación Nacional de Cámaras de Agricultura	14 de diciembre de 2011	Acogido y aprobado por la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura y por pequeñas, medianas y grandes Asociaciones de Productores en la Asamblea Nacional Agropecuaria realizada el día 8 de diciembre del presente año[107]
Proyecto de Ley de Tierras y Territorios.	Fernando Cáceres Cortez	20 de marzo de 2012	Asambleísta por la provincia de Cotopaxi, del Movimiento Alianza PAIS, miembro de la Comisión de la Biodiversidad y Recursos Naturales, miembro de la Comisión de Fiscalización y Control Político
Proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios	Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA)		Construida con base a talleres y eventos realizados con la participación de organizaciones sociales del país. Asumido y presentado a la Asamblea Nacional por la Red Agraria[108], como iniciativa popular el 20 de marzo de 2012, con aproximadamente 42 mil firmas de respaldo
Proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios	Economista Jaime Heriberto Abril Abril	16 de marzo de 2012	Asambleísta por la provincia de Azuay, del Movimiento Alianza PAIS.
Proyecto de Ley de Uso y Acceso a la Tierra	Marco Murillo Ilbay	19 de marzo de 2012	Asambleísta por la Provincia de Chimborazo, presenta propuesta que fue trabajada conjuntamente con el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador FEINE y otras organizaciones sociales del país[109]
Proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios	Bloque del MPD, compuesto por los Asambleístas: Dr. Ramiro Terán Acosta, Dra. María Molina, Prof. Jorge Escala. Dr. Linder Altafuya y Arq. Francisco Ulloa	18 de abril de 2012	Propuesta que en su formulación contó con la participación de: La Unión de Organizaciones Campesinas del Ecuador -UCAE- y de la Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino – FEUNASSC[110]

107 Oficio No. 122-P-2011 del 14 de diciembre de 2011 enviado por el Dr. Mauricio Bustamante H., Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura, al Arq. Fernando Cordero, Presidente de la Asamblea Nacional.

108 La Red Agraria entregó proyecto Ley de Tierras a las asambleístas Irina Cabezas y María Augusta Calle-presidenta y vicepresidenta de la Comisión de Soberanía Alimentaria quienes recibieron las 41780 firmas de respaldo a la iniciativa. En http://www.elcomercio.com/pais/Red-Agraria-proyecto-Ley-Tierras_0_667133471.htmlconsultado el 28 de marzo de 2013.

109 Oficio No. 168-AN-2012-CAL.DMM, Quito, D.M. 19 de marzo de 2012 enviado por el Asambleísta Marco Murillo al Arq. Fernando Cordero, Presidente de la Asamblea Nacional, presentando el Proyecto de Ley de Uso y acceso a la Tierra.

110 Oficio No. 312 AN-RTA BMPD, de Quito, 12 de abril de 2012, enviado por Bloque del Movimiento Popular Democrático, al Arq. Fernando Cordero, Presidente de la Asamblea Nacional.






FIAN
Ecuador





fian.org.ec

MONITOREO DE POLÍTICAS DE TIERRA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ECUADOR

INFORME 2013



Con el apoyo de:







